



**BUDAYA HUKUM MASYARAKAT DALAM  
MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH MELALUI KEPALA  
DESA SEBAGAI HAKIM PERDAMAIAN  
(Kasus Di Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji Kota Batu Malang)**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Guna Memperoleh Gelar Magister  
Ilmu Hukum**

**Oleh:  
Yayik Sayekti  
Nim: B4A000087**

**PEMBIMBING  
PROF. RONNY HANITJO SOEMITRO, SH.**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2002**

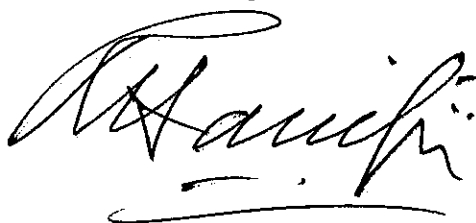
**BUDAYA HUKUM MASYARAKAT DALAM  
MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH MELALUI KEPALA  
DESA SEBAGAI HAKIM PERDAMAIAN  
(Kasus Di Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji Kota Batu Malang)**

**Oleh:  
Yayik Sayekti  
Nim: B4A000087**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada tanggal: 22 Agustus 2002**

**Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing,**



**Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH.  
NIP: 130350517**

**Mengetahui,**

**Ketua Program Magister Ilmu Hukum**



**Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH.  
NIP: 130350519**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat rahmat serta limpahan karuniaNya penulis berhasil menyelesaikan Tesis dengan judul: “Budaya Hukum Masyarakat dalam Menyelesaikan Sengketa melalui Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian.”

Tujuan penulisan Tesis ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan sebagai tugas akhir dalam rangka meraih gelar magister dalam ilmu hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang. Dengan penuh keyakinan bahwa hanya dengan pertolongan Tuhan Yang Maha Kuasa serta bantuan dari berbagai pihak, penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu pada kesempatan yang baik ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga, terutama kepada:

1. Prof. Ir. Eko Budihardjo, Msc. Selaku Rektor Universitas Diponegoro dan Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro yang telah memberi kesempatan dan kepercayaan kepada penulis untuk menimba ilmu pengetahuan hukum di lingkungan Universitas Diponegoro.
2. Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH, dengan penuh rasa hormat setinggi-tingginya, karena di tengah kesibukan beliau masih berkenan membimbing dengan penuh kesabaran, ketekunan, kebijaksanaan, memberikan dorongan serta banyak memberikan bekal ilmu pengetahuan dan bahan dalam penulisan Tesis ini.

3. Prof. Dr. Esmi Warassih, SH, MS, yang banyak memberikan pandangan pemikiran yang bersifat inovatif yang sangat berharga dalam penulisan Tesis ini.
4. Bapak Achmad Chulaemi, SH, yang telah banyak memberikan pengarahan yang sangat berguna dalam penulisan Tesis ini.
5. Para Guru Besar pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberi berbagai bekal ilmu pengetahuan yang sangat berguna dalam penulisan tesis ini maupun untuk digunakan di dalam masyarakat setelah penulis menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang.
6. Seluruh Staf Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan bantuan dan fasilitas kepada penulis selama menempuh Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
7. Segenap Pengelola Beasiswa Pendidikan Pascasarjana (BPPS) Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, yang telah memberikan bantuan biaya pendidikan selama berlangsungnya studi penulis.
8. Rektor Universitas Negeri Malang serta seluruh jajarannya, yang telah memberi kesempatan dan kepercayaan kepada penulis untuk menempuh Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
9. Kepala Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji Kota Batu, Kabupaten Malang Jawa Timur yang telah memberikan ijin untuk melakukan penelitian lapangan berkaitan dengan judul penelitian serta para informan yang telah memberikan bantuan dalam proses penelitian.

Menyadari sepenuhnya apabila dalam penulisan tesis ini terdapat kekurangan, dengan penuh kesadaran tinggi penulis terbuka terhadap kritik dan saran demi kesempurnaannya. Harapan penulis, semoga tulisan yang penulis persembahkan ini bermanfaat bagi pengembangan studi Hukum Ekonomi dan Teknologi.

Semarang, Agustus 2002

Penulis,

Yayik Sayekti

## RINGKASAN

Dalam setiap lingkungan hidup setempat, tanah memiliki fungsi penting, terutama untuk kelangsungan hidup manusia dan seluruh isi alam. Mengingat tanah sangat penting bagi kehidupan manusia, setiap ada sengketa mengenai tanah perlu diselesaikan secara damai agar dapat mempertahankan kelestariannya. Bagi sebagian besar masyarakat, penyelesaian sengketa mengenai tanah melalui alternatif damai atau dikenal dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR), merupakan pencerminan budaya hukum masyarakat yang melekat dan menyatu dalam kehidupan masyarakat karena sesuai dengan nilai-nilai budaya masyarakat Indonesia. Permasalahan yang diangkat adalah bagaimana budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian?; apakah budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah yang dilakukan oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan hukum positif yang berlaku?; dan apakah putusan penyelesaian sengketa mengenai tanah oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian secara sosiologis (*sociologisch gelding*) mempunyai kekuatan mengikat? Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi penelitian hukum normatif (*legal-research*) dan penelitian hukum empiris (*socio-legal research*) yang dilakukan secara simultan mengingat sasaran yang dicapai mencakup "*law in books and law in action*", selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan memanfaatkan model analisis interaktif (*interactive model of analysis*)

Untuk dapat membahas permasalahan yang telah diajukan, diperlukan kajian teori sebagai pisau analisa sehingga pembahasan terarah. Adapun kajian teori yang digunakan meliputi: fungsi tanah bagi kehidupan manusia terutama ditinjau dari sudut sosial ekonomi, hak-hak atas tanah menurut UUPA, penyelesaian sengketa melalui alternatif damai terkait dengan sengketa tanah. Berdasarkan temuan penelitian, masyarakat desa Tulungrejo Batu, Malang, Jawa Timur lebih mengandalkan cara penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian desa, terutama karena budaya hukum masyarakat yang lebih mengedepankan fungsi "panutan" serta mendapatkan kepercayaan masyarakat, mampu menyelesaikan sengketa mengenai tanah. Penyelesaian sengketa dengan cara tersebut tidak berbelit-belit, mudah dan cepat prosesnya.

Dari berbagai kasus yang dapat diselesaikan melalui budaya hukum musyawarah dapat disimpulkan bahwa masyarakat cenderung lebih memilih alternatif damai dengan mediator kepala desa sebagai hakim perdamaian, baik yang menyangkut masalah yang melibatkan masyarakat umum maupun sengketa dalam satu keluarga. Meskipun prosesnya sederhana dengan pengadiministrasian hasil perdamaian yang "sederhana", namun fungsi mengikat secara sosial dari putusan yang ditempuh melalui budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian tetap dijunjung tinggi oleh masyarakat setempat.

## SUMMARY

In every local environment, land has important function to keep the persistence of human life and nature. Remind of this function, every land's dispute should be resolved peacefully in order to maintain their conversation. Most of people believe that Alternative Dispute Resolution (ADR) is the reflection of society law culture which inherent and stick on their life because it is appropriate with Indonesian society culture. This research underlines the problem on how the society law culture overcomes the dispute through the role of village headman as the judge? Is the society law culture in resolving the land's dispute through the village headman as the judge not against the present regulations of positive laws? And does the solution sociologically (sociologisch gelding) have binding power? In this research the researcher uses both of normative law research (legal research) and empirical law research (socio-legal research) simultaneously based on the purpose of the research: "law in books and law in action." After that the problem will be analyzed by qualitative method by using interactive model of analysis.

For describing the problem above, we need theoretical analysis therefore the discussion will focus. The theoretical analysis include: the function of land to human life especially according to socio economic point of view, the rights of land according to UUPA, the solution of land's dispute through Alternative Dispute Resolution.

Base of the result of the research, the research found that the people in Tulungrejo Batu, Malang, East Java prefer to choose village headman as the judge in land dispute by the reason of the society law culture, which show up the "panutan" function and get the social belief to overcome the land dispute. There solution is merely simple and fast in process. By looking at the fact that many cases should be resolved by society law culture the research conclude that people tend to choose alternative dispute resolution in which the village headman as the judge weather the problem including the public or dispute in a family. Although the administrative process is not complicated but the binding function from the decision through the village headman as the judge in society law culture still has been awarded by local society.

## DAFTAR ISI

|  | <b>Halaman</b> |
|--|----------------|
| HALAMAN JUDUL .....  | i              |
| HALAMAN PENGESAHAN .....   | ii             |
| KATA PENGANTAR .....   | iii            |
| RINGKASAN .....  | vi             |
| SUMMARY .....  | vii            |
| DAFTAR ISI .....   | viii           |
| DAFTAR TABEL/GAMBAR .....  | x              |
| BAB I     PENDAHULUAN .....  | 1              |
| A. Latar Belakang Masalah .....  | 1              |
| B. Perumusan Masalah .....   | 7              |
| C. Tujuan dan Kontribusi Penulisan .....                               | 8              |
| D. Metode Penulisan .....  | 10             |
| E. Sistematika Penulisan Tesis .....                                   | 26             |
| BAB II     TINJAUAN PUSTAKA .....                                      | 28             |
| A. Tanah dan Fungsinya Bagi Kehidupan Manusia .....                    | 28             |
| B. Hak Atas Tanah menurut UUPA .....                                   | 33             |
| C. Alternatif Damai yang ditempuh dalam Penyelesaian<br>Sengketa ..... | 60             |
| D. Betuk-bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa                       |                |



|                |   |     |
|----------------|---|-----|
|                | (Alternative Dispute Resolution) .....                | 69  |
|                | E. Sengketa yang timbul akibat pentingnya Tanah ..... | 81  |
|                | F. Budaya Hukum Masyarakat dalam Menyelesaikan        |     |
|                | Sengketa Tanah .....                                  | 92  |
|                | G. Kedudukan dan Peranan Kepala Desa Sebagai Hakim    |     |
|                | Perdamaian dalam Menyelesaikan Sengketa .....         | 112 |
| BAB III.       | HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....                 | 115 |
|                | A. Temuan Penelitian .....                            | 115 |
|                | B. Pembahasan .....                                   | 117 |
| BAB IV.        | PENUTUP .....   | 208 |
|                | A. Kesimpulan .....                                   | 208 |
|                | B. Saran .....  | 210 |
| DAFTAR PUSTAKA | .....   | 212 |

## DAFTAR TABEL/GAMBAR

### Halaman

|  |     |
|--|-----|
| 1. Bagan 1 : Model Analisis Interaktif .....                   | 24  |
| 2. Bagan 2 : Bentuk Penyelesaian Sengketa dalam 6 Kategori ... | 67  |
| 3. Gambar 1 : Denah Tanah sebelum SK PT Selektia Terbit .....  | 154 |
| 4. Gambar 2 : Denah Tanah setelah SK PT Selektia Terbit .....  | 157 |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebutan tanah air atau tanah tumpah darah yang digunakan oleh bangsa Indonesia untuk menyebut wilayah negara menggambarkan bahwa wilayah suatu negara didominasi oleh tanah dan air, atau tanah tempat manusia dilahirkan. Gambaran atas wilayah negara yang menunjukkan bahwa tanah merupakan aset suatu negara, adalah sesuatu yang dominan di samping adanya rakyat yang mendiami wilayah tersebut di bawah pemerintah yang berdaulat.

Dari sebutan tanah air, manusia mengakui keberadaannya bahwa ia hanya dapat hidup di atas tanah dengan air yang terkandung di dalamnya, meskipun ada negara yang tidak memiliki wilayah laut. Pengakuan ini menyebabkan manusia sebagai penghuni suatu wilayah semakin memandang penting arti tanah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan keberadaan manusia itu sendiri. Demikian pentingnya arti tanah bagi manusia sehingga peluang untuk memiliki tanah baginya juga semakin besar. Oleh karena itu terjadi ekspansi oleh sekelompok manusia atau suatu bangsa ke wilayah lain baik secara tradisional (ladang berpindah) maupun secara modern (penjajahan).

Sejak manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa, mereka menghuni bumi atau tanah serta memanfaatkannya untuk kelangsungan

hidupnya. Mereka bertempat tinggal, bercocok tanam, melakukan bisnis atau kegiatan lainnya, serta memelihara kelestarian lingkungan hidup. Pentingnya tanah sebagai kesatuan hidup setempat bagi kelompok manusia atau perorangan telah menimbulkan berbagai cara untuk memperoleh hak atas tanah, terutama apabila suatu bangsa berada di bawah kekuasaan bangsa lain atau sebagai bangsa terjajah. Keadaan ini terjadi di Indonesia pada saat penjajahan Belanda, bahkan ketika Belanda masih melaksanakan taktik dagangnya dalam VOC. Pada masa VOC, rakyat Indonesia dibiarkan menurut alam kebiasaan sendiri berkaitan dengan masalah tanah, namun ketika menyangkut kepentingan VOC sendiri, maka dengan segala cara atau taktik dikembalikan pada asas yang dianut, yaitu bahwa segala sesuatu di bawah langit adalah kepunyaan raja.<sup>1</sup> Atas dasar inilah VOC mengaku bahwa dirinya berdaulat atas daerah yang jatuh ke tangannya dari kekuasaan raja-raja di Indonesia yang ditaklukkannya, untuk selanjutnya diperkuat dengan perjanjian (traktat). Daerah yang pertama kali jatuh ke tangan VOC adalah Batavia dan daerah aliran sungai Citarum serta Cisadane, dengan memberlakukan hak penguasaan atas tanah menurut hukum barat yang diberikan kepada Golongan Eropa dan Golongan Timur Asing untuk dieksploitasi. Di daerah-daerah tersebut berlaku hak *eigendom*.<sup>2</sup> Penguasaan tanah rakyat Indonesia oleh Belanda menjadi semakin meng-eskalasi atau meningkat ketika dinyatakan berlakunya "*domeinverklaring*". Berdasarkan azas "*domeinverklaring*", Belanda menyatakan terhadap semua tanah dalam wilayah negara di atas mana

---

<sup>1</sup> Thoyib Sugianto, *Pengantar Hukum Agraria I*, FH UNIBRAW – Malang, 1987, hal. 8.

<sup>2</sup> Thoyib Sugianto, *Pengantar Hukum Agraria I*, Ibid, hal. 9.

tidak dapat dibuktikan hak eigendom orang lain, menjadi milik (*domein*) negara.<sup>3</sup>

Arti pentingnya tanah bagi manusia sebagai individu maupun negara sebagai organisasi masyarakat yang tertinggi dibuktikan secara konstitusional, dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3): "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"<sup>4</sup>. Di dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tersebut mengandung anasir atau elemen wilayah negara Indonesia yang harus diatur lebih lanjut ke dalam undang-undang organik agar dapat dipahami arti atau makna yang terkandung di dalamnya. Undang-undang yang mengatur lebih lanjut pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berkaitan dengan bumi atau tanah adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan ditetapkannya UUPA, maka peraturan yang pernah berlaku sebelumnya dinyatakan dicabut, di antaranya Buku II *Burgerlijk Wetboek Voor Indonesie* atau BW.<sup>5</sup> Seluruh peraturan tentang hak-hak kebendaan (*zakenrecht*) yang berhubungan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, terkecuali sebagian kecil tentang hipotik yang termuat dalam Buku II BW menjadi tidak berlaku lagi dan semua ketentuan tentang hak-hak atas tanah yang terdapat dalam lain-lain kitab dan aturan hukum tersebut, disesuaikan dengan UUPA, misalnya yang terdapat

---

<sup>3</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hal. 4.

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Bab XIV Pasal 33 ayat (3)

<sup>5</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran UUPA*, op.cit. hal. 3.

dalam Buku III BW yaitu bagian tentang perjanjian-perjanjian (*van verbintenissen*), pasal-pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*), *Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) sebagai Hukum Acara di Indonesia. Hal ini sebagai upaya mencegah terjadinya “*incongruentie*” atau pertentangan antara berbagai bagian hukum tersebut.<sup>6</sup>

Tanah sebagai tempat berlangsungnya aktivitas manusia di dunia terus berkembang dan meliputi segala bidang kehidupan dengan tetap menempatkan negara. Indonesia sebagai negara agraris, sehingga keberadaan tanah memiliki fungsi penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Luas tanah yang telah tertentu bagi suatu negara dapat berarti terbatas, terutama bagi tanah pertanian. Dari sekian banyak bidang yang menyangkut tanah, bidang ekonomi nampak mendominasi aktivitas manusia atas tanah karena menyangkut kelangsungan hidup manusia. Dominasi kegiatan manusia berkaitan dengan tanah di bidang ekonomi diwujudkan melalui pemanfaatan tanah sesuai dengan ketentuan UUPA dengan berbagai jenis hak atas tanah, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan sebagainya. Akibat pemanfaatan tanah sesuai dengan kebutuhan manusia melalui perbuatan hukum, terjadi hubungan hukum yang menimbulkan dampak baik positif (misalnya pemilikan hak atas tanah) maupun negatif (misalnya sengketa hak atas tanah).

Timbulnya sengketa tanah harus diselesaikan apabila ingin memperoleh kepastian hukum. Sengketa tanah dapat timbul dari berbagai

---

<sup>6</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran UUPA*, ibid, hal. 4.

pihak yang saling bertentangan kepentingan. Sesuai dengan ketentuan undang-undang, apabila ada pihak-pihak yang berperkara, harus diselesaikan secara hukum untuk menghindari terjadinya akibat yang dapat merugikan kepentingan pihak lain. Sengketa mengenai tanah yang berlarut-larut dan tidak memperoleh penyelesaian yang baik dapat menyebabkan seseorang melakukan gugatan ke pengadilan.

Meskipun ada peluang lebar untuk menggugat melalui pengadilan, masih dipertanyakan apakah setiap orang yang sedang mengalami sengketa mengenai tanah berkehendak untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui pengadilan atau tidak. Selain ada anggapan bahwa pengajuan gugatan lewat pengadilan relatif mahal, memakan waktu cukup lama bahkan bisa berbelit-belit, sedangkan bagi pihak yang “awam hukum” berusaha menghindarinya karena kurang memahaminya. Mereka berupaya menempuh jalur perdamaian untuk menyelesaikan sengketa. Keadaan ini telah menjadi budaya hukum di kalangan masyarakat karena tumbuhnya rasa kekeluargaan, kebersamaan atau kehidupan komunal. Konflik tanah dapat terjadi antara individu dengan individu, individu dengan lembaga dan sebagainya. Konflik perebutan lahan bentuk lainnya terjadi pada perusahaan perkebunan yang ingin memperluas atau membuka areal kebun baru di tanah-tanah adat milik suatu masyarakat adat. Proses ekstensifikasi perkebunan telah merambah pada tanah-tanah yang tidak berstatus tanah negara, tetapi tanah-tanah yang secara hukum statusnya adalah milik masyarakat adat seperti hak ulayat. Dengan demikian UUPA menjamin status kepemilikan tanah oleh suatu masyarakat adat, dalam tatanan

hukum nasional hukum adat masih diakui sebagai salah satu sumber hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>7</sup> Dalam kaitannya dengan hak atas tanah masyarakat adat dalam bentuk seperti hak ulayat, memang mengandung kelemahan manakala masyarakat mengklaimnya sebagai hak mutlak, padahal di dalam UUPA semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial.<sup>8</sup>

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999), juga berpengaruh terhadap keberadaan hukum adat sebagai landasan berpijak mengenai masalah tanah, yaitu bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten sesuai dengan pedoman umum yang telah ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan undang-undang ini, wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul dan adat istiadat Desa.<sup>9</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa desa diakui hak-haknya sesuai dengan adat yang berlaku di daerahnya. Apabila adat atau hukum adat diakui di dalam pelaksanaan UU No. 22/1999, maka dapat diartikan bahwa sengketa tanah yang diselesaikan oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian juga diakui keberadaannya. Meskipun kepala desa sebagai “wasit” atau “juru pisah” (*arbiter*) sesuai dengan ketentuan dalam hukum adat setempat tidak harus memenuhi ketentuan UU No. 30/1999 tentang Arbitrase,<sup>10</sup> namun paling tidak memiliki jiwa yang sesuai dengan isi pasal tersebut, seperti cakap

---

<sup>7</sup> Dianto Bachriadi, dkk. (ed), *Reformasi Agraria*, FEUI, Jakarta, hal 132.

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 6.

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*, Pasal 111.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang *Arbitrase*, Pasal 12.



melakukan tindakan hukum, tidak mempunyai hubungan kekeluargaan sedarah, tidak mempunyai kepentingan dengan salah satu pihak yang sedang bersengketa.

Mengingat kepala desa sebagai hakim perdamaian dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah berbeda dengan kedudukan seorang *arbitrer* menurut UU No. 30/1999, dapat diidentifikasi berbagai masalah berkaitan dengan budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, antara lain tentang pelaksanaan penyelesaian sengketa sesuai dengan budaya hukum masyarakat, peran kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tanah, pihak-pihak mana saja yang meminta bantuan, prosedurnya; hukum yang digunakan; kekuatan mengikat dari putusan yang ditetapkan. Hal-hal tersebut menarik untuk diungkap, oleh karena itu diajukan judul penelitian: "Budaya Hukum Masyarakat Dalam Menyelesaikan Sengketa Mengenai Tanah Melalui Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian" (Kasus di Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kota Batu Kabupaten Malang Jawa Timur).

## **B. Perumusan Masalah**

Dengan berbagai fungsi yang dapat diperoleh dari tanah, manusia sangat berharap banyak sehingga setiap individu membutuhkannya. Kebutuhan akan tanah oleh manusia dapat menimbulkan sengketa antara mereka, yang perlu diselesaikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan konflik berkepanjangan. Upaya menempuh jalan damai di setiap

tempat diwarnai oleh budaya hukum masyarakatnya, umumnya sebagai sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum berlangsung terus menerus pada akhirnya menjadi perilaku yang mempola.

Berdasarkan uraian di atas permasalahan yang diajukan adalah:

1. Bagaimana budaya hukum dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian?
2. Apakah budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah yang dilakukan oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan hukum positif yang berlaku?
3. Apakah putusan penyelesaian sengketa mengenai tanah oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian secara sosiologis (*sociologisch gelding*) mempunyai kekuatan mengikat?

### **C. Tujuan dan Kontribusi Penulisan**

#### **1. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Memahami budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian.
- b. Memahami kesesuaian antara budaya hukum dalam penyelesaian sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Memahami putusan penyelesaian sengketa mengenai tanah yang dilakukan oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian mempunyai kekuatan mengikat secara sosial (*sociologisch gelding*).

## 2. Kontribusi Penelitian

### a. Kontribusi Teoretis

- 1) Rekomendasi bagi pemikiran serta perkembangan bidang hukum berkaitan dengan budaya hukum dalam penyelesaian sengketa mengenai tanah melalui Kepala Desa sebagai hakim perdamaian. Dengan kajian ilmiah mengenai budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui jalan damai, diharapkan dapat meningkatkan perilaku warga masyarakat dengan hak dan kewajibannya sesuai dengan hukum yang berlaku.
- 2) Rekomendasi bagi penelitian lanjutan yang hendak memperdalam kajian hukum keagrariaan dalam rangka memberi sumbangan pemikiran bidang pertanahan.

### b. Kontribusi Praktis

- 1) Rekomendasi kepada Kepala Desa dalam melaksanakan proses dan menetapkan putusan dalam rangka menyelesaikan sengketa tanah dari pihak-pihak yang bersengketa.
- 2) Rekomendasi bagi warga masyarakat yang akan menempuh jalur penyelesaian sengketa tanah melalui perdamaian sehingga mampu membantu Pemerintah Daerah menciptakan suasana yang kondusif dalam kerangka azas kebersamaan dalam masyarakat.

#### D. Metode Penelitian

Dengan berpedoman pada suatu pendapat bahwa tiap penelitian berpegang pada paradigma tertentu,<sup>11</sup> dalam penelitian ini dikemukakan suatu metode pendekatan yang dituang ke dalam berbagai teknik penelitian. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*“legal-research”*) dan penelitian hukum empiris (*“socio-legal research”*) atau yuridis sosiologis,<sup>12</sup> karena landasan kerja yang diterapkan secara simultan meliputi *“law in books and law in action.”* Penelitian hukum normatif mengkaji hukum sebagai seperangkat kaidah atau aturan yang bersifat normatif, sehingga dalam mengkaji temuan dan melakukan analisis kasus didasarkan pada bahan-bahan hukum primer (Undang-Undang Dasar 1945), bahan-bahan hukum sekunder (undang-undang, karya ilmiah, hasil-hasil suatu penelitian), dan bahan-bahan hukum tersier (bibliografi, kamus)<sup>13</sup> dalam rangka menginventarisasi berbagai aturan, norma, atau hukum positif yang berlaku. Penelitian hukum normatif digunakan untuk memperoleh atau menemukan hukum *inconcreto* serta memperoleh bukti tentang adanya sinkronisasi hukum baik secara vertikal maupun horizontal. Setelah diperoleh temuan penelitian, maka di dalam menganalisis kasus untuk melakukan pembahasan dapat dikaji apakah terdapat peraturan yang berbeda derajat secara vertikal dengan hirarki perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula dari sudut sinkronisasi horisontal apakah antara peraturan yang sederajat

---

<sup>11</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996, hal. 2.

<sup>12</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 17.

<sup>13</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, *ibid.*, hal. 14.

tidak terjadi saling bertentangan, misalnya antara UUPA dengan Undang-Undang Lingkungan Hidup.<sup>14</sup> Dalam penelitian hukum normatif, kegiatan yang dilakukan adalah membahas pengertian hukum dalam kajian teoretis (*law in books*) yang diimplementasikan ke dalam paradigma penelitian doktrinal.<sup>15</sup> Metode Penelitian hukum normatif disebut juga dengan metode doktriner dengan optik preskriptif, namun dalam perkembangannya sehubungan dengan tujuannya sendiri, secara dialektika (harus mampu) mengakomodasi produk dan cara kerja metode penelitian ilmu sosial yang bersifat empiris non doktriner dengan optik deskriptif.<sup>16</sup> Melalui optik preskriptif, penelitian bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada. Dalam hal ini akan melibatkan aturan-aturan yang digunakan di dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian.

Penelitian empiris direncanakan untuk mengungkap data dengan cara kualitatif induktif eksplanatoris yaitu dengan cara mengamati kejadian-kejadian atau fakta-fakta yang dipandang relevan dengan masalah penelitian untuk menjelaskan serta mengembangkan fakta sesuai dengan hukum yang sedang berlaku dalam bentuk perilaku yang terpola dalam budaya hukum

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal 85.,

<sup>15</sup> Ronny Hanitijo Soemitro. *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 10.

<sup>16</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal. 194.

*explanatory research*)<sup>17</sup>. Ini berarti penelitian dimaksudkan untuk mensinkronisasikan antara hukum yang berlaku dengan realita empiris dalam masyarakat. Hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu entitas normatif, melainkan sebagai bagian riil dari sistem sosial dalam kaitannya dengan variabel sosial yang lain yang ada di dalam masyarakat.<sup>18</sup> Penelitian hukum empiris mengkonsepsikan hukum sebagai suatu fenomena sosial, pranata yang berfungsi sosial dan bersifat empiris. Agar penelitian hukum empiris ini dapat mengungkap hakekat hukum secara empiris, diperlukan bantuan dari ilmu-ilmu sosial yang lain meliputi aspek metode maupun kajian teoretis yang dapat mendukung penelitian tersebut sehingga penelitian semacam ini disebut juga dengan *socio-legal research*. Hal yang penting untuk dicatat berkaitan dengan *socio-legal research* menurut Soerjono Soekanto,<sup>19</sup> adalah apabila dalam hal pengumpulan data diperoleh bahan-bahan non hukum. Untuk menentukan apakah bahan-bahan non hukum tersebut mengandung aspek hukum, diperlukan suatu tolok ukur agar dapat dibedakan antara penelitian sosiologis dan antropologis dengan *socio-legal research*. Dengan demikian kegiatan penelitian hukum normatif dan empiris yang dilakukan secara simultan dalam suatu kegiatan tersebut, tetap berada dalam kerangka paradigma ilmu hukum. Adapun tolok ukur yang digunakan untuk menelaah apakah bahan-bahan non hukum yang dapat membantu penelitian hukum tersebut tergolong bahan yang dihasilkan oleh kegiatan ilmu hukum atau

---

<sup>17</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, op.cit. hal. 9.

<sup>18</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 34.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, op.cit. hal. 116.

tidak.<sup>20</sup> Pengungkapan gejala hukum yang tercermin dalam budaya hukum masyarakat, dilakukan melalui metode kualitatif<sup>21</sup> untuk dapat menemukan makna-makna simbolik yang berada di belakang subjek maupun objek yang sedang diteliti. Melalui metode kualitatif untuk memahami tingkah laku manusia, perlu mengobservasi tingkah laku itu sendiri dan melacakinya secara lebih jauh untuk mengetahui makna di balik tingkah laku tersebut,<sup>22</sup> lebih memusatkan pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan fenomena kehidupan manusia, atau suatu pola perilaku manusia, fenomena sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh deskripsi atau gambaran mengenai pola perilaku yang dianut dan berlaku<sup>23</sup> sehingga bersifat deskriptif (*descriptive research*).<sup>24</sup> Metode kualitatif berusaha mengungkap secara natural atau apa adanya, wajar dan alamiah (*natural setting*) sehingga disebut penelitian naturalistik,<sup>25</sup> yang dapat menjangkau dua hal, objektif dan subjektif. Penelitian kualitatif sebagai suatu konsep secara menyeluruh (*holistik*),<sup>26</sup> berusaha mengungkap makna sesuatu secara sistematis, terarah dan representatif atau dapat dipertanggungjawabkan secara kualitatif tanpa

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, ibid.

<sup>21</sup> Esmi Warassih Pudjirahayu, *Metodologi Penelitian Bidang Humaniora, dalam Metodologi Penelitian Ilmu (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)* – Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Humas Fak. Hukum Undip Semarang, 1999, hal. 47.

<sup>22</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh Malang, 1990, hal. 13.

<sup>23</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 1998, hal. 21.

<sup>24</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, op.cit, hal. 7.

<sup>25</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, op.cit, hal. 5.

<sup>26</sup> H Hadari Nawawi dan H Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1996, hal. 175.

kehilangan jati diri atau sifat ilmiahnya. Indikator adanya sistem makna dibalik setiap tingkah laku manusia yang ada pada diri manusia pelakunya, memerlukan penelitian mendalam hingga ke *inner behavior*, holistik, bertolak dari sudut pandang manusia pelakunya, dan menggunakan analisis yang lebih bersifat induktif. Berkaitan dengan tingkah laku manusia yang menjadi objek penelitian kualitatif, diperlukan metode *verstehen* (penghayatan, pemahaman interpretif), sebagai upaya memahami tingkah laku manusia, menurut Max Weber tingkah laku yang nampak merupakan konsekuensi dari sejumlah pandangan atau doktrin yang “hidup di kepala” manusia pelakunya.<sup>27</sup> Oleh karena itu realitas bersifat subjektif interpretif sebagai fenomena yang tampak apabila manusia menghayatinya dengan menggunakan metode *verstehen*; hal ini oleh Sheler disebut pengalaman logis yang diperoleh melalui fakta fenomenologis.<sup>28</sup> Dengan berpijak pada paradigma fakta sosial yang dikemukakan oleh Durkheim, para penganut paradigma fakta sosial berpendapat bahwa metode *verstehen* tepat digunakan untuk studi fakta sosial, di samping metode observasi dan wawancara, karena norma hukum merupakan sesuatu yang dapat disimak, ditangkap dan diobservasi, berbentuk material dan bagian dari dunia nyata.<sup>29</sup>

Proses penelitian kualitatif<sup>30</sup> berbentuk siklus atau sirkuler, bukan linier sebagaimana penelitian kuantitatif atau penelitian konvensional.

---

<sup>27</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, op.cit. hal. 13.

<sup>28</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, ibid.

<sup>29</sup> George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, (Penyadur, Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 35.

<sup>30</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, ibid, hal. 45.



Penelitian kualitatif melalui tiga tahapan yang berlangsung secara ulang alik, yaitu tahap:

- a. eksplorasi yang meluas atau menyeluruh, umumnya bergerak di tingkat permukaan; dalam kaitannya dengan budaya hukum masyarakat di dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, peneliti berusaha mengungkap mengapa masyarakat memilih jalur perdamaian dibanding jalur lembaga peradilan;
- b. eksplorasi secara terfokus atau terseleksi guna mencapai kedalaman dan kerincian tertentu; pada tahap ini peneliti lebih memilih spesifikasi pada ranah sengketa mengenai tanah dilihat dari sudut pihak yang bersengketa; dan
- c. mengecek atau mengkonfirmasi hasil atau temuan penelitian.

Berdasarkan temuan penelitian, selanjutnya menginterpretasikan hasil temuan khususnya pada pola perilaku budaya hukum masyarakat yang berusaha menempuh jalur perdamaian melalui figur kepala desa yang dianggap mampu menjembatani berbagai masalah berkaitan dengan sengketa tanah sehingga tidak menimbulkan konflik berkepanjangan. Dengan demikian juga akan terungkap bagaimana bekerjanya hukum di dalam memberikan perlindungan hukum pada masyarakat yang berusaha mencari keadilan melalui jalur perdamaian. Dengan penerapan penelitian normatif di sisi empiris, akan dapat diperoleh hasil pembahasan yang mampu memberikan kesimpulan dan saran bagi pengembangan budaya

hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian.

## 2. Penentuan Lokasi Penelitian dan Objek Penelitian

### a. Penentuan Lokasi

Penelitian ini berlokasi di desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji kota Batu Malang Jawa Timur. Alasan yang digunakan untuk menentukan lokasi penelitian tersebut didasarkan pada potensi daerah Tulungrejo yang sarat dengan berbagai kegiatan bisnis di bidang pertanian, baik untuk objek wisata, pertanian buah apel, pertanian bunga, maupun perhotelan.

Dengan beragamnya peruntukan tanah untuk berbagai usaha bisnis tersebut, terbuka kemungkinan bahwa tanah-tanah di daerah lokasi penelitian tersebut rentan dengan sengketa dalam upaya meningkatkan daya saing usaha bisnis.

### b. Penentuan Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah warga masyarakat desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji, Kota Batu Malang Jawa Timur serta perangkat desa. Penentuan obyek penelitian mencakup warga yang telah atau sedang menghadapi masalah sengketa tanah yang menempuh penyelesaian di luar pengadilan atau melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian.

Selain para warga yang bermasalah juga ditetapkan obyek penelitian yang terdiri atas perangkat desa yaitu kepala desa beserta

aparatus desa yang membantu tugas kepala desa bidang hukum. Sasaran penelitian juga mengarah pada pola perilaku kepala desa di dalam menangani sengketa mengenai tanah di lokasi penelitian.

### 3. Penentuan Informan

Informan awal dalam penelitian ini adalah sejumlah pihak yang dilibatkan dalam rangka memperoleh data berkaitan dengan budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian. Informan kunci ditetapkan berasal dari orang yang memahami pokok permasalahan, adalah: (a) kepala desa; (b) para pihak yang bersengketa berdasarkan data yang tertera di kantor desa lokasi penelitian; (c) para perabot desa yang menangani masalah sengketa tanah; dan (d) tokoh masyarakat yang peduli terhadap penyelesaian sengketa mengenai tanah melalui jalur perdamaian. Selanjutnya sampel atau informan dapat berkembang sesuai kebutuhan mengikuti prinsip "*snow ball*", dan pilihan sampel terakhir apabila ada indikasi sudah tidak ada lagi informasi yang harus digali.

Ketika penelitian telah dilaksanakan, ternyata terdapat penambahan informan mengingat data yang digali belum mencukupi, untuk itu informan ditambah dari beberapa orang yang dipandang dapat memberikan kelengkapan data yang diperlukan. Adapun informan yang perlu ditambah adalah para pihak yang bersengketa, baik sengketanya sudah selesai diproses maupun yang belum diproses.

#### 4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh di lapangan, sedang data sekunder adalah data pendukung. Sumber data dalam penelitian ini adalah:

- a. sumber data primer: yaitu informan yang terpilih dengan sistem *snow ball*;
- b. sumber data sekunder: yaitu data yang berasal dari dokumen yang berupa buku-buku, hasil penelitian terdahulu, buletin, jurnal, media massa.

Berdasarkan sumber data primer yang telah direncanakan sebelumnya ternyata ada tambahan data yang digunakan untuk menyusun isi laporan yang sangat berguna bagi kelengkapan laporan yang disusun.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk penelitian kualitatif, pengumpulan data lazimnya menggunakan<sup>31</sup> teknik observasi dan wawancara, di samping penggunaan sumber-sumber non manusia (*non-human source of information*) seperti dokumen, dan rekaman (*record*) yang tersedia. Proses pengumpulan data telah diawali semenjak peneliti melakukan survey dalam rangka melakukan studi eksplorasi, baik untuk keperluan penyusunan rancangan penelitian maupun untuk kepentingan pengumpulan data saat penelitian

---

<sup>31</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, ibid, hal. 53.

berlangsung. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini digunakan beberapa teknik pengumpulan data, antara lain:

a. Teknik Observasi (*observation*), merupakan teknik pengumpulan data yang utama dalam kebanyakan penelitian kualitatif <sup>32</sup>. Melalui observasi, peneliti dapat melihat langsung keadaan sebenarnya mengenai data yang dibutuhkan, dibandingkan hanya mendengar dari orang lain. Objek pengamatan dari penelitian kualitatif lazimnya suatu situasi sosial tertentu, yang memiliki elemen <sup>33</sup> sebagai berikut:

- 1) lokasi/fisik tempat suatu situasi sosial itu berlangsung;
- 2) manusia-manusia pelaku atau *actors* yang menduduki status atau posisi tertentu dan memainkan peranan-peranan tertentu; dan
- 3) kegiatan atau aktivitas para pelaku pada lokasi atau tempat berlangsungnya situasi sosial.

Masing-masing elemen dapat dijabarkan lebih rinci ke dalam kegiatan pengamatan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Selanjutnya teknik observasi dapat dipilah ke dalam beberapa jenis seperti melalui observasi partisipatif (*participant observation*), observasi secara terang-terangan dan tersamar (*overt observation dan covert observation*), dan observasi yang tidak terstruktur (*unstructured observation*) Teknik observasi dalam penelitian ini digunakan untuk memperoleh data baik pada saat akan berlangsung maupun saat sedang

---

<sup>32</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, ibid, hal. 77.

<sup>33</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan aplikasi*, ibid.

dilangsungkan sidang penyelesaian sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian.

Sehubungan teknik observasi yang digunakan, observasi digunakan secara detail untuk mengungkap budaya hukum kepala desa di dalam merekam berbagai aktivitas yang telah dapat diselesaikan dengan mencatat seluruh putusan yang diambil dalam menyelesaikan sengketa di dalam Buku Agenda Kepala Desa, secara sederhana memuat catatan nama-nama pihak yang bersengketa dan tanda tangan para pihak beserta tanda tangan kepala desa yang menunjukkan pernyataan musyawarah untuk berdamai dilengkapi dengan tanggal permusyawaratan.<sup>34</sup>

- b. Teknik Wawancara (*interview*), dalam penelitian kualitatif<sup>35</sup> harus mendapat perhatian besar dari peneliti, karena melakukan wawancara melibatkan si peneliti dengan informan yang masing-masing memiliki pandangan berbeda. Dalam penelitian kualitatif, wawancara dilakukan secara tidak terarah (*non directive interview*), sehingga diperoleh suatu hasil wawancara yang mendalam mengenai pokok permasalahannya (*indepth interview*).<sup>36</sup> Penelitian naturalistik berusaha mengetahui bagaimana responden memandang dunia dari perspektifnya, menurut pikiran dan perasaannya. Informasi demikian disebut informasi *emic*, terutama apabila pertanyaan peneliti cenderung mengarahkan dan

---

<sup>34</sup> Sumber Data: Observasi di Kantor Desa Tulungrejo, Tanggal 10 Desember 2001.

<sup>35</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, op.cit. hal. 71.

<sup>36</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rakesarasin, Yogyakarta, 2000, hal. 135.

mempengaruhi informan; informasi yang diperoleh peneliti dari informan tersebut juga dapat menghasilkan informasi *etic* yang berasal dari informasi *emic* sebagai bahan mentah yang harus diolah oleh peneliti sebagai bahan ilustrasi dalam menyusun laporan penelitian.<sup>37</sup> Teknik Dokumentasi (*document*), terdiri atas tulisan pribadi, buku harian, surat-surat dan dokumen resmi.<sup>38</sup> Dokumen terdiri atas berbagai jenis, misalnya surat dinas (yang berasal dari Perum Perhutani Unit II Jawa Timur), notulen rapat (Buku Notulen Rapat Desa Tulungrejo), laporan suatu kegiatan (laporan Kepala Desa Tulungrejo kepada Bupati Malang tentang proses Tukar Menukar tanah Petak 4E dan 11C RPH Puntan BKPH Pujon, KPH Malang). Dokumen resmi terdapat di kantor suatu instansi di lokasi penelitian, untuk mengungkap data yang diperlukan dalam penelitian. Namun ada dokumen yang mungkin tidak mudah diperoleh begitu saja, sehingga peneliti harus benar-benar melakukan pendekatan dengan baik untuk memperolehnya melalui wawancara yang pada intinya dapat membantu pengungkapan data yang sulit diperoleh. Dalam penelitian ini, dokumen dapat berupa berbagai data mengenai jumlah perkara sengketa yang sudah, sedang atau akan diproses (Buku Agenda Kepala Desa, Berkas Berita Acara Tukar Menukar Tanah Petak 4E dan 11C PerumPerhutani Unit II Jawa Timur, Berkas Proses Penyelesaian Kasus Tanah Summersari Dusun Junggo Desa Tulungrejo Kotatif Batu

---

<sup>37</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, op.cit hal. 72.

<sup>38</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, ibid, hal. 85.

Malang). Selain itu juga dokumen berupa peta (Peta Tanah Pengganti dalam kasus Tukar menukar Tanah Perhutani Unit II Jawa Timur), sebagai bahan pendukung laporan penelitian. Seluruh kegiatan pengumpulan data tersebut di atas, berkaitan dengan penelitian lapangan (*field research*) sebagai sumber data primer, selain dilakukan penelitian kepustakaan (*library research*) berkaitan dengan upaya menggali sumber data yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang berhubungan dengan permasalahan. Berdasarkan teknik interview yang dilakukan secara *emic* dengan para informan, berhasil diungkap berbagai pemikiran, sikap, nilai, harapan atau anggapan mereka terhadap penyelesaian sengketa tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian. Keseluruhannya terangkum sebagai suatu budaya hukum masyarakat yang mereka miliki sebagai bagian dari kekayaan budaya masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat. *Interview emic* sebagai ungkapan pendapat informan sangat membantu penyusunan laporan penelitian dalam rangka penyusunan Tesis ini.

#### 6. Instrumen Pengumpul Data

Untuk memperoleh data di lapangan, diperlukan sejumlah instrumen sebagai alat pengumpul data. Adapun yang diperlukan sesuai dengan jenis dan sumber data adalah: (a) manusia atau peneliti; (b) lembar observasi; (c) pertanyaan terstruktur dan tidak terstruktur; (d) tape recorder; dan (e) telepon. Dengan menggunakan instrumen tersebut, sangat



memudahkan pihak peneliti untuk menggali data, terutama berkat bantuan Kepala Desa Tulungrejo berserta seluruh perangkat desa lainnya yang dengan penuh perhatian membantu peneliti untuk memperoleh data yang diperlukan. Bahkan Kepala Desa Tulungrejo bersedia ditemui sewaktu-waktu bila diperlukan beserta seluruh data yang dibutuhkan, termasuk data yang sifatnya dinas maupun pribadi seperti surat-surat dinas di Kantor Desa atau Buku Agenda Kepala Desa.

## 7. Teknik Analisis Data

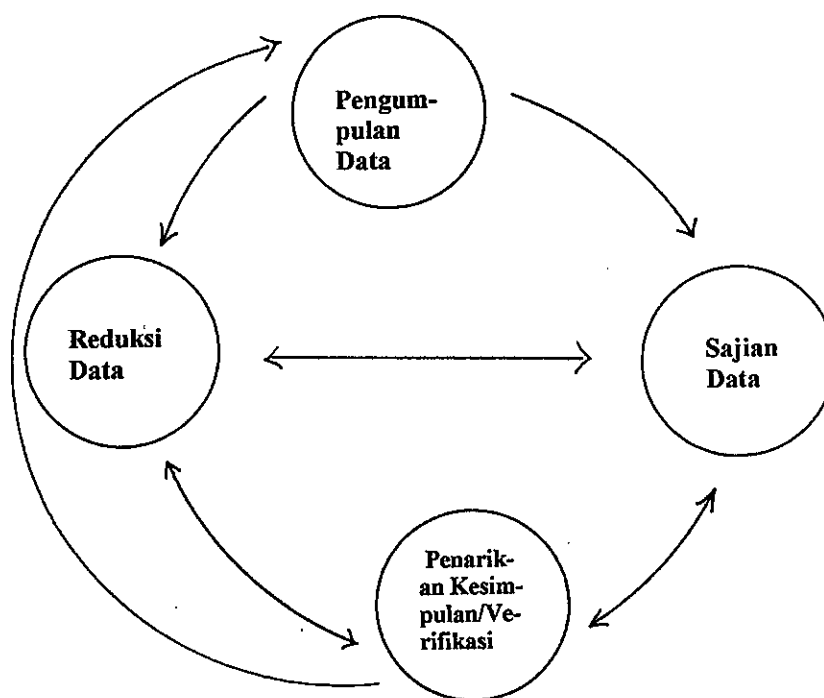
Berdasarkan data yang diperoleh dari hasil pengumpulan data dilakukan analisis data secara berturut-turut sebagai berikut: Koleksi Data; Reduksi data dan *display* data; verifikasi data atau penarikan kesimpulan.<sup>39</sup> Di dalam mengolah data yang telah terkumpul digunakan pendekatan secara kualitatif, sedangkan analisis data menggunakan model analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Proses analisis interaktif dilakukan pada saat pengumpulan data diikuti dengan membuat reduksi data dan sajian data; artinya data yang berupa *fieldnote* yang terdiri dari bagian deskripsi dan refleksinya adalah data yang dikumpulkan, disusun pengertian singkatnya dengan pemahaman arti segala kejadian atau peristiwanya yang disebut dengan reduksi data, dan penyusunan sajian data yang berupa ceritera sistematis yang diperlukan sebagai sajian data. Reduksi data dan *display* data disusun pada saat sudah mendapatkan unit data dari sejumlah unit yang diperlukan dalam penelitian. Pada waktu

---

<sup>39</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, ibid, hal 130.

pengumpulan data sudah berakhir dilakukan upaya penarikan kesimpulan atau verifikasi berdasarkan reduksi dan *display* data. Bila hasil verifikasi data dirasakan kurang mantap, dilakukan lagi pengggalian data di dalam *fieldnote*, . atau dilakukan pengumpulan data secara khusus dengan cara menggali data yang diperlukan di lapangan.<sup>40</sup> Adapun model analisis interaktif dapat digambarkan sebagai berikut:

**Bagan 1: Model Analisis Interaktif**<sup>41</sup>



Setelah dilakukan penelitian lapangan, ternyata proses secara ulang alik berguna bagi peneliti untuk memperoleh data yang belum tergali. Hal ini terjadi ketika dalam pengumpulan data masih memerlukan tambahan

<sup>40</sup> HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1990.

<sup>41</sup> HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Teoretis dan Praktis*, Pusat Penelitian UNS, 1988, hal. 37.

informasi baik dari kepala desa maupun pihak yang sengketanya sedang diselesaikan oleh kepala desa. Dengan melakukan penggalian ulang di lokasi penelitian, akhirnya data semakin lengkap sehingga dari pembahasan secara *etic* dapat dihindari timbulnya subjektivitas peneliti. Selain penggalian ulang data dari pihak kepala desa, sirkulasi penggalian data juga dilakukan dari para pihak yang bersengketa, terutama mengenai data yang bersifat *emic* berkaitan dengan pokok persoalan yang dihadapi masing-masing pihak untuk melengkapi pembahasan dalam laporan penelitian.

#### 8. Teknik Pengecekan Validasi Data

Untuk memperoleh keakuratan dan keandalan data, digunakan teknik triangulasi data, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan informasi yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai bahan pembandingan terhadap data yang satu dikontrol dengan data yang sama dari sumber lain. *Checking* dalam triangulasi data dapat dilakukan antara teknik pengumpulan data satu dengan teknik pengumpulan data yang lain, misalnya hasil pengumpulan data dengan teknik wawancara di muka umum dibandingkan dengan hasil wawancara tatap muka secara pribadi. Tujuannya untuk menganalisis dengan lebih kritis hubungan antara berbagai data yang diperoleh untuk mencegah timbulnya *bias* dalam penelitian.

## E. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Sistematika penulisan ini terdiri atas 4 (empat) bab yang tersusun berurutan, masing-masing bab saling terkait sehingga merupakan suatu kesatuan sistem. Diawali dari Bab I: Bab Pendahuluan memaparkan tentang fakta hukum dan sosial yang melatarbelakangi pemikiran peneliti dalam mengkaji tentang budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian. Berdasarkan identifikasi masalah dalam latar belakang masalah dirumuskan permasalahan untuk mempersempit fokus penelitian secara mendalam dalam mencapai sasaran penelitian, selanjutnya disusun tujuan dan kontribusi penelitian relevan dengan permasalahan. Kontribusi penelitian meliputi teoretis maupun praktis, untuk mencapai sasaran sesuai dengan tujuan yang telah dikemukakan. Strategi penelitian yang digunakan meliputi berbagai metode penelitian berdasarkan pendekatan baik secara normatif maupun empiris, sehingga menghasilkan kajian inventarisasi hukum, penemuan hukum *inconcreto* dan uji kelayakan sinkronisasi hukum secara vertikal dan horizontal. Tujuannya untuk memperoleh temuan akurat bahwa budaya hukum masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum yang berlaku terutama sebagai proses dalam perbandingan hukum positif. Berdasarkan pendekatan penelitian dapat ditetapkan mengenai penentuan lokasi penelitian, penentuan informan, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, teknik pengecekan validitas data dan sistematika penulisan.

Sesuai dengan latar belakang dan permasalahan yang telah diajukan, selanjutnya disusun Bab II yang berisi tentang Tinjauan Pustaka yang berfungsi sebagai pisau analisa dan menjadi landasan pembahasan. Dalam Tinjauan Pustaka memuat beragam pemikiran, konsep dan teori-teori hukum serta sosial antropologis yang relevan dengan substansi penelitian. Berdasarkan Bab I dan Bab II dikemukakan Bab III, yaitu Hasil Penelitian dan Pembahasan terhadap data primer dan data sekunder yang menghasilkan paparan deskriptif kualitatif. Pada Bab IV sebagai Bab Penutup dikemukakan Kesimpulan dan Saran dari hasil penelitian. Sebagai pertanggungjawaban atas segala penulisan ilmiah ini dilengkapi dengan Daftar Pustaka yang dijadikan sebagai sumber penulisan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tanah dan Fungsinya Bagi Kehidupan Manusia

##### 1. Tempat Hunian dan Kegiatan Usaha

Kehidupan manusia pada umumnya dilakukan di atas bumi meskipun ada rumah yang didirikan di atas pohon yang tinggi atau di atas air atau dikenal dengan manusia perahu. Menurut Soekanto,<sup>42</sup> di mana terdapat persekutuan hidup, di situ ada hubungan antara persekutuan dengan tanah yang didudukinya. Hubungan ini terjadi karena tanah memberi penghidupan, baik dalam masyarakat yang bercorak paguyuban (*Gemeinschaftlich*) maupun masyarakat yang bercorak patembayan (*Gesellschaftlich*).<sup>43</sup> Fungsi tanah sebagai tempat kepada warga persekutuan dari lahir sehingga meninggal dunia, oleh Cornelis Van Vollenhoven disebut dengan istilah "*beschikkingsrecht*" dari persekutuan itu.<sup>44</sup> Menurut Van Vollenhoven dalam bukunya "*Een adat wetboekje voor heel Indonesie*",<sup>45</sup> *Beschikkingsrecht* adalah hak yang tidak dapat dipecah-pecahkan, sehingga memiliki dasar religius dan tidak ada sangkut pautnya dengan hukum perdata Belanda yang termuat dalam *Burgerlijk Wetboek*;

---

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*, Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 80.

<sup>43</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, 2000, hal. 206.

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*, op.cit, hal 81.

<sup>45</sup> Maria R. Ruwastuti, dalam Dianto Bachriadi (ed), *Hak-hak Masyarakat Adat dalam Politik Hukum Agraria, dalam Reformasi Agraria*, FEUI Jakarta, 1997. Hal 61.

hak *beschikken* atas tanah itu hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum (*gemeenschappen*) dan tidak dapat dimiliki oleh persorangan apabila dilepaskan untuk selama-lamanya menurut hukum adat setempat harus diserahkan kepada persekutuan pemilik tanah itu. UUPA menyebut hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht*.<sup>46</sup>

Tanpa tanah, mustahil manusia dapat melakukan aktivitas baik yang bersifat ekonomis maupun non ekonomis. Pentingnya arti tanah bagi manusia telah menyebabkan manusia mempertahankannya. Manusia bisa saling berusaha menguasai tanah (kalau mungkin sebanyak-banyaknya) untuk kepentingan mereka dan kadang-kadang mengabaikan kepentingan orang lain. Lebih ekstrim lagi ada yang memiliki sifat-sifat serakah meskipun ia tahu bahwa ia tidak berhak memilikinya. Oleh karena itu negara menetapkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan dan penguasaan atas tanah.

Fungsi tanah dari waktu ke waktu dapat dipandang sebagai sumber daya alam (SDA) sehingga pengelolaan dan penggunaannya memerlukan koordinasi yang efektif, kerja sama berbagai pihak, hubungan hukum dan perbuatan hukum di bidang pertanahan. Pentingnya tanah sebagai SDA baik untuk lahan pertanian, perkebunan, obyek wisata, sumber air minum dan sebagainya sampai dengan lahan yang berfungsi untuk bangunan, baik untuk kepentingan privat maupun publik seperti gedung pemerintah,

---

<sup>46</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Penjelasan Pasal 3.

perkebunan milik pemerintah. Penggunaan tanah yang paling luas meliputi penggunaan tanah untuk pertanian tanaman pangan, tanaman keras, kehutanan maupun ladang penggembalaan dan perikanan.<sup>47</sup> Untuk daerah perkotaan, penggunaan tanah yang utama untuk pemukiman, industri dan perdagangan; penggunaan untuk rekreasi juga menempati urutan ini karena meliputi pantai, pegunungan maupun danau-danau, sehingga tanah memiliki nilai ekonomi yang berbeda-beda.<sup>48</sup>

Masalah-masalah sosial yang muncul berkenaan dengan penguasaan tanah juga terus bertambah,<sup>49</sup> dengan semakin sempitnya lahan pertanian akibat pembangunan perumahan rakyat, bertambahnya petani tidak bertanah menjadi buruh tani, kuatnya intervensi modal kuat ke pedesaan, kokohnya monopoli dan oligopoli di lapangan agraria, pesatnya migrasi warga desa ke kota-kota untuk bekerja, intensitas pengurasan sumber daya lokal untuk kepentingan pihak luar, dan masih banyak lagi permasalahan yang timbul akibat fungsi tanah. Hal ini menambah kuatnya para pihak untuk saling berpegang pada prinsip mereka masing-masing di dalam mempertahankan hak-haknya dan sering melupakan kewajibannya. Pemanfaatan sumber daya tanah yang bertujuan untuk menghasilkan barang-barang pemuas kebutuhan terus meningkat akibat pertumbuhan penduduk dan perkembangan ekonomi, selain akibat sistem budaya waris

---

<sup>47</sup> Murwati B. Rahardjo dan Sukardi Rinakit, *Pemberdayaan Masyarakat Petani*, dalam Onny S. Prijono dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal. 160.

<sup>48</sup> Murwati B. Rahardjo dan Sukardi Rinakit, *Pemberdayaan Masyarakat Petani*, Ibid.

<sup>49</sup> Noer Fauzi, dalam Dianto Bachriadi (ed), *Reformasi Agraria*, FEUI, Jakarta, 1997, hal. iii.



baik menurut hukum adat maupun hukum agama (Islam) berakibat semakin mempersempit lahan.<sup>50</sup>

Berpijak pada kenyataan bahwa masalah tanah mudah menimbulkan sengketa antara berbagai pihak yang menggunakannya, masyarakat mencari cara terbaik menurut pandangan mereka untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui upaya perdamaian, sebagai budaya hukum yang telah berakar dalam kehidupan masyarakat Indonesia melalui musyawarah.

## 2. Areal Pelestarian Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup termasuk tanah sebagai bagian yang tidak terpisahkan, merupakan kekayaan alam yang harus dilestarikan keberadaannya. Di dalam mempertahankan kelestarian lingkungan hidup, fungsi tanah sangat besar, karena tanah merupakan tempat tumbuh dan berkembang-biaknya kekayaan alam, baik kekayaan flora maupun fauna. Penguasaan dan penggunaan tanah secara intensif (*intensity of use*) oleh manusia yang tidak terbatas, dapat mengancam kelestarian lingkungan hidup. Fakta menunjukkan betapa banyak kerusakan lingkungan akibat pengolahan tanah yang mengabaikan kelestarian lingkungan. Untuk itu satu-satunya upaya yang harus ditempuh adalah mencegah agar penguasaan tanah oleh manusia tidak berlebihan dan tetap mempertahankan kelestarian alam. Di samping penguasaan tanah sebagai akibat pesatnya faktor-faktor sosial ekonomi, aspek hukum telah

---

<sup>50</sup> Noer Fauzi, dalam Dianto Bachriadi (ed), *Reformasi Agraria*, Ibid.

memberikan kontribusi terhadap lahirnya konsep hukum tentang “hak milik mutlak” (*eigendom = propie'te'*)<sup>51</sup> seperti dianut dalam sistem hukum Eropa – Amerika yang diwarisi dari hukum Romawi – Kuno, memberi peluang manusia berbuat sekehendaknya terhadap miliknya asal cara penggunaannya tidak mengganggu dan mengindahkan sekedar Peraturan Pemerintah demi keamanan dan ketertiban masyarakat. Hal ini telah menyebabkan munculnya prinsip mengenai hak milik tidak dapat diganggu gugat (“*Propie'te' est Inviolable et Sacre'*”) yang merupakan salah satu sendi dasar hukum yang bercorak individualistik.

Upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup di Indonesia telah dituang ke dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Meskipun penjabaran mengenai pengelolaan lahan pertanian masih sebatas mengenai hak masyarakat dan organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan (*class action*), dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat,<sup>52</sup> namun hal ini patut dicatat sebagai langkah maju dalam rangka pelestarian lingkungan hidup. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasar pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa, tetapi untuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku manakala

---

<sup>51</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, op.cit. hal. 5.

<sup>52</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pasal 37.

menyangkut mengenai tindak pidana lingkungan hidup.<sup>53</sup> Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 UULH, dapat digunakan jasa pihak ketiga, baik yang tidak memiliki maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

## **B. Hak Atas Tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria**

### **1. Pembangunan Hukum Nasional melalui UUPA**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria didasarkan atas pertimbangan yuridis konstitusional sebagai negara hukum yang sedang melaksanakan pembangunan nasional, termasuk di dalamnya pembangunan hukum agraria. Lahirnya UUPA karena pertimbangan: aspek pembangunan ekonomi yang masih bercorak agraris mempunyai fungsi penting dalam membangun masyarakat adil dan makmur; hukum agraria lama yang berlaku adalah warisan penjajah dan sebagian dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara yang sedang membangun; hukum agraria lama warisan penjajah bersifat dualisme dengan berlakunya hukum adat dan hukum agraria yang didasarkan atas

---

<sup>53</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, *ibid*, Pasal 30.

hukum barat; dan karena hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat Indonesia asli.<sup>54</sup> Menurut Mr. Sadjarwo diundangkannya UUPA telah terjadi perubahan besar dan prinsipil dalam peraturan perundang-undangan agraria.<sup>55</sup> Berlakunya UUPA telah menghapus *Domein Beginsel* dan dualisme dalam hukum pertanahan di Indonesia, hukum Eropa telah tersingkir dari perundang-undangan Agraria dengan dicabutnya Buku II *Burgerlijk Wetboek*, sepanjang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>56</sup> UUPA merupakan tipe perubahan yang bersifat struktural yang memungkinkan perubahan sosial, oleh karena secara kualitatif mengubah struktur dalam hubungan antara orang dengan tanah di Indonesia.<sup>57</sup> Meskipun lahirnya UUPA merupakan kemajuan besar dalam undang-undang agraria di Indonesia, ada pendapat,<sup>58</sup> yang melihat UUPA dalam konteksnya dengan keadaan politik terutama situasi politik yang melatarbelakangi lahirnya pada tahun 1960 tersebut sehingga tampak berbagai kejanggalan, karena tidak termuat kata Pancasila sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum RI, malah sebaliknya tercantum kata-kata yang diagung-agungkan pada zaman orde lama seperti Manifesto Politik, Sosialisme Indonesia dan lain-lain, yang harus dimaklumi karena

---

<sup>54</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Bagian "Menimbang"

<sup>55</sup> H. Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1994, hal. 30.

<sup>56</sup> Sudargo Gautama, *Perundang-undangan Agraria I*, Eresco Bandung, Jakarta, 1962, hal. III (Sambutan).

<sup>57</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979, 169-170.

<sup>58</sup> H. Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria di Indonesia*, op.cit. hal. 36.

konsentrasi kekuatan komunis di Indonesia yang dapat berpengaruh bagi penyusunan UUPA. Istilah-istilah tersebut merupakan produk politik<sup>59</sup> dari penguasa sehingga bukan suatu keanehan, karena memang demikian pengaruh politik hukum terhadap produk hukum yang dibentuk. Pancasila pada saat menjelang lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 justru berada dalam keadaan tidak menentu akibat beda pendapat para wakil rakyat yang duduk dalam Dewan Konstituante. Tidak tercantumnya kata Pancasila padahal Pancasila sebagai Sumber dari segala Sumber Hukum RI baru lahir pada tahun 1966 pada Sidang Paripurna DPRGR. Ketika bangsa Indonesia telah berada di alam reformasi, seharusnya telah membangkitkan semangat para pembentuk undang-undang untuk mengadakan perubahan atas UUPA yang masih memuat ketentuan hukum yang tidak sesuai lagi dengan aspirasi yang berkembang menuju ke arah negara hukum berdasarkan Pancasila.

Beberapa peraturan yang dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya UUPA adalah,<sup>60</sup> peraturan perundangan yang dimaksud adalah:<sup>61</sup> (a) Agrarische Wet (S. 1870-55); (b) Domeinverklaring; (c) Koninklijk Besluit; (d) Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih relevan pada mulai berlakunya undang-undang ini.

---

<sup>59</sup> Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, hal. 7.

<sup>60</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Bagian I, Jilid I*, Jambatan, Jakarta, 1975, hal. 2.

<sup>61</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Bagian "Memutuskan"

## 2. Hak-hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria

Tinjauan hak atas tanah menurut UUPA bertujuan untuk memahami mengenai hak-hak yang dimiliki baik oleh perorangan, masyarakat, badan hukum maupun negara. Pada umumnya timbulnya sengketa mengenai tanah disebabkan adanya tuntutan hak atas tanah oleh seseorang, masyarakat, badan hukum, ataupun negara bahwa tanah tersebut berada di bawah haknya. Penguasaan hak atas tanah oleh negara menurut UUPA<sup>62</sup> meliputi seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, merupakan kekayaan nasional. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa demikian menyatu sehingga bersifat abadi.<sup>63</sup> Ini berarti selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia juga masih ada, dalam keadaan bagaimanapun, maka hubungan itu tidak akan putus.<sup>64</sup>

Mengingat wilayah negara dihuni oleh warga negara dan orang bukan warga negara juga berhak atas tanah, maka perlu diatur penggunaan hak atas tanah oleh penduduk negara maupun badan. Mengenai hal ini, UUPA mencantumkan macam-macam hak atas tanah sesuai dengan peruntukannya,<sup>65</sup> berbagai jenis hak atas tanah seperti 13): a) hak milik; b)

---

<sup>62</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *ibid*, Pasal 1 ayat (2).

<sup>63</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *ibid*, Pasal 1 ayat (3).

<sup>64</sup> Sudargo Gautama, *Perundang-undangan Agraria I*, *op.cit.* hal. 88.

<sup>65</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *op.cit.* Pasal 16 ayat (1) jo. Pasal 53.

hak guna usaha; c) hak guna bangunan; d) hak pakai; e) hak sewa; f) hak membuka hutan; g) hak memungut hasil hutan; h) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara. Sebagai perlindungan hak atas tanah kepada warganegara Indonesia (WNI) UUPA mengatur bahwa hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.<sup>66</sup> Ini berarti Bagi WNA tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah, mereka hanya diperbolehkan memiliki hak-hak lain yang diatur di luar ketentuan tersebut. Pengakuan terhadap hak milik atas tanah untuk WNI diperkuat dalam UUPA,<sup>67</sup> bahwa hak milik bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh, namun bukan bersifat “mutlak” seperti hak *eigendom* dari BW, mengingat semua hak (termasuk hak milik) berfungsi sosial.<sup>68</sup> Terkuat dan terpenuh, selain digunakan sebagai perbandingan terhadap hak-hak yang lain (HGU, HGB, Hak Pakai dan lain-lain),<sup>69</sup> juga dimaksudkan untuk membedakan hak atas tanah antara warganegara Indonesia dengan warganegara asing yang memang tidak secara turun temurun memiliki hak milik yang dapat diwariskan kepada keturunannya.

Terkait dengan hak milik atas tanah ada beberapa tindakan hukum yang secara langsung dan sengaja dimaksudkan untuk mengalihkan hak milik kepada orang lain,<sup>70</sup> meliputi perbuatan hukum yang menyangkut

---

<sup>66</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Ibid, Pasal 21.

<sup>67</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Ibid, Pasal 20.

<sup>68</sup> Sudargo Gautama, *Tafsir UUPA*, op.cit, hal. 124.

<sup>69</sup> Sudargo Gautama, *Tafsir UUPA*, Ibid.

<sup>70</sup> Sudargo Gautama, *Tafsir UUPA*, Ibid, hal. 132.

jual beli, penukaran penghibahan, pemberian dengan wasiat dan pemberian menurut hukum adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk pemindahan hak sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah.<sup>71</sup>

Hak atas tanah bagi WNI tidak dikenal istilah asli dan keturunan asing dalam UUPA<sup>72</sup> dan hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2. Dengan demikian pemilikan tanah oleh orang asing atau bukan warga negara Indonesia dilarang. UUPA mengakui persamaan hak antara pria dan wanita dalam penguasaan hak atas tanah dan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.<sup>73</sup>

### 3. Hak Atas Tanah di Indonesia Berfungsi Sosial

Agar pengakuan hak atas tanah baik untuk perseorangan maupun badan hukum di Indonesia tetap berada dalam kerangka hak menguasai dari negara, UUPA menetapkan bahwa seluruh wilayah Republik Indonesia menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, sehingga tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja, termasuk tanah-tanah di daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari

---

<sup>71</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Pasal 26.

<sup>72</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Ibid, Pasal 9 ayat (1).

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Ibid, Pasal 9 ayat (2)



daerah atau pulau yang bersangkutan saja.<sup>74</sup> Jadi hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. UUPA menetapkan semua hak atas tanah di Indonesia berfungsi sosial.<sup>75</sup> apabila sewaktu-waktu negara menghendaki, setiap pemilik hak atas tanah harus “menyerahkan ” kepada negara karena dipandang bahwa tanah tersebut adalah tanah negara.

Batasan hak menguasai negara atas wilayah negara demikian luas, sehingga ada pendapat, negara memiliki hak ulayat negara.<sup>76</sup> Fungsi sosial hak atas tanah memberikan suatu pedoman untuk membatasi pemilikan dan penguasaan atas tanah, hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, harus dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata bukan untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Untuk itu penggunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari hak, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemiliknya, masyarakat dan negara, tanpa mengabaikan kepentingan perseorangan. Jadi UUPA memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan

---

<sup>74</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Ibid Memori Penjelasan Pasal 1 ayat (2).

<sup>75</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Ibid, Pasal 6 UUPA.

<sup>76</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal.91.

tercapailah tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.<sup>77</sup> Dengan sifat tanah sebagai fungsi sosial memberi petunjuk bahwa tanah harus dipelihara baik-baik, dijaga kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.<sup>78</sup> Dalam melaksanakan ketentuan itu akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

#### 4. Larangan Latifundia dan Pengelakan Minifundia dalam UUPA

Fungsi sosial tanah menurut UUPA bertujuan membatasi tindakan sewenang-wenang terutama dari pihak penguasa sebagai pelaksana undang-undang maupun para pihak yang berusaha menyalahgunakan kekuasaan. Beberapa larangan yang termuat dalam UUPA adalah pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas, sehingga perlu diberikan ketentuan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut oleh satu keluarga atau badan.<sup>79</sup> Terhadap kelebihan batas maksimum penguasaan hak atas tanah<sup>80</sup> diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah. Sehubungan dengan penetapan batas maksimum dan batas

---

<sup>77</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *ibid*, Pasal 2 (3).

<sup>78</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *ibid*, Pasal 15.

<sup>79</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *Ibid*, Pasal 17.

<sup>80</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *Ibid*, Pasal 16.

minimum pemilikan dan penguasaan tanah, UUPA telah menetapkan larangan *latifundia*<sup>81</sup> (*latifundium* = tanah luas yang dimiliki secara pribadi). Demikian pula sebaliknya, UUPA menetapkan tentang pengelakan *minifundia*,<sup>82</sup> (*minifundium* = pemilikan minimum hak atas tanah)<sup>83</sup> Apabila tujuan *latifundia* adalah agar tidak terjadi pemilikan dan penguasaan tanah secara berlebihan sehingga pihak ekonomi lemah dapat ikut memiliki dan menguasai tanah, maka tujuan *minifundia*<sup>84</sup> adalah agar setiap keluarga petani mempunyai tanah cukup luasnya untuk mencapai tarap penghidupan yang layak.

Batas pemilikan dan penguasaan tanah diatur lebih lanjut dalam Permendagri No. 3/1999<sup>85</sup> yang diatur oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya yang memberi keputusan mengenai pemberian: Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 HA (dua hektar); Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 (dua ribu) meter persegi, kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha, Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program: transmigrasi, redistribusi tanah, konsolidasi tanah, pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis.<sup>86</sup> Berdasarkan Pasal 3 Permendagri No.3/1999 dapat dikaji bahwa di dalamnya mengandung ketentuan

---

<sup>81</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, op.cit. hal. 66.

<sup>82</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Ibid, hal 74.

<sup>83</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 17 (4).

<sup>84</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Ibid.

<sup>85</sup> Permendagri Nomor 3 Tahun 1999, op.cit., Pasal 7.

No.3/1999 dapat dikaji bahwa di dalamnya mengandung ketentuan mengenai pengaturan *minifundia*. Apabila Pasal 3 Permendagri No.3/1999 mengatur mengenai Hak Milik dari sudut *minifundia*, maka untuk Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 4 dengan pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) seluas 2.000 (dua ribu) meter persegi atas Hak Pengelolaan, kecuali tanah bekas HGU, untuk Hak Pakai atas tanah pertanian tidak lebih dari dua (dua) hektar, Hak Pakai atas tanah non pertanian tidak lebih dari 2.000 (dua ribu) meter persegi, kecuali bekas Hak Guna Usaha (HGU) semua pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan. Tentang ketentuan larangan *latifundia* sebagaimana diatur dalam Permendagri No.3/1999 Pasal 7 tentang Hak Milik, Pasal 8 tentang Hak Guna Usaha, dan Pasal 9 tentang Hak Guna Bangunan. *Latifundia* diatur dalam Pasal 7 Permendagri Nomor 3 Tahun 1999 ditetapkan oleh Kepala kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi dengan ketentuan bahwa pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 (dua) hektar sedangkan tanah non pertanian tidak lebih dari 5.000 (lima ribu) meter persegi, kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya seperti dimaksud dalam Pasal3.<sup>87</sup> Hak Guna Usaha atas tanah, ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Propinsi seluas 200 (dua ratus) hektar, Hak Guna Bangunan dalam<sup>88</sup> Pasal 9 Permendagri Nomor 3 Tahun 1999 ditetapkan seluas 150.000 seratus lima

---

<sup>87</sup> Permendagri Nomor 3 Tahun 1999, *ibid*.

<sup>88</sup> Permendagri Nomor 3 Tahun 1999, *ibid*, Pasal 8.

puluh ribu) meter persegi,<sup>89</sup> kecuali kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya sebagaimana dimaksud dalam pasal 4. Hak Pakai untuk tanah pertanian ditetapkan 2 (dua) ha, non pertanian 150.000 meter persegi.<sup>90</sup>

Pada masa penjajahan Belanda di Indonesia, kepemilikan tanah secara *latifundia* ini telah melahirkan para tuan tanah dengan hak pertuanan dengan kepemilikan dan penguasaan tanah-tanah partikelir yang menjadi satu dengan hak eigendom<sup>91</sup> melalui sistem "*koeli kontrak*." Hak-hak pertuanan yang ada pada tanah partikelir, misalnya: hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa; menuntut kerja paksa atau memungut uang atau hasil tanah dari penduduk, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan.<sup>92</sup> Konsep *minifundia* dijumpai pada proyek transmigrasi, setiap kepala keluarga mendapatkan lahan 2 (dua) hektar,<sup>93</sup> meskipun ketentuan mengenai proyek transmigrasi telah dihentikan.<sup>94</sup> Sebagai konsekuensi atas penetapan Pasal 7 UUPA mengenai batas tertinggi (*ceiling*) kepemilikan dan penguasaan tanah, diterbitkan Undang-Undang Nomor 56 PrP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.<sup>95</sup>

---

<sup>89</sup> Permendagri Nomor 3 Tahun 1999, Ibid, Pasal 9.

<sup>90</sup> Permendagri Nomor 3 Tahun 1999, Ibid, Pasal 10.

<sup>91</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia*, op.cit, hal. 65.

<sup>92</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia*, Ibid.

<sup>93</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia*, ibid, hal. 76.

<sup>94</sup> Kompas, 6 Desember 2000.

<sup>95</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia*, op.cit, hal. 80.

Meskipun penetapan *ceiling* (*batas tertinggi*)<sup>96</sup> atas kepemilikan tanah ditetapkan sesuai dengan peraturan yang berlaku<sup>97</sup>, namun penetapan *ceiling* tersebut untuk tiap-tiap daerah tingkat II bergantung kepada: (a) tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi; (b) kepadatan penduduk; (c) jenis-jenis dan kesuburan tanah (tanah sawah dan tanah kering); (d) besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya (*"the best farm size"*) menurut kemampuan satu keluarga, dengan mengerjakan beberapa buruh tani; dan (e) tingkat kemajuan teknik pertanian sekarang.

##### 5. Larangan Kepemilikan Tanah Secara Guntai (*Absentee*) Menurut UUPA

Mengingat *ceiling* dapat menimbulkan masalah, dalam pelaksanaannya harus bekerja sama dengan masyarakat terutama kaum petani, seperti didirikannya organisasi petani yang dipandang dapat berfungsi netral dan tidak terjebak oleh arus politik dengan pemberian kewenangan untuk ikut mengawasi terlaksananya *ceiling* yang terbit. Di samping itu agar tidak akan terjadi tanah-tanah guntai atau *absente*,<sup>98</sup> yaitu kepemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal si pemilik serta pedoman pelaksanaan *Landreform* yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974.<sup>99</sup> Tanah-tanah *absentee* timbul karena kepemilikan tanah<sup>100</sup> oleh orang-orang yang tinggal di daerah

---

<sup>96</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia*, *ibid.*

<sup>97</sup> Undang-Undang Nomor 56 PrP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Bagian Penjelasan Umum angka 7 (a).

<sup>98</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, *op.cit*, hal. 82

<sup>99</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran UUPA*, *op. Cit*, hal. 70.

<sup>100</sup> Endang Suhendar, *Kondisi dan Permasalahan di Sektor Pertanian*, dalam Dianto Bachriaidi (ed), *Reformasi Agraria*, *op.cit*, hal. 166.

lain, terlebih pemiliknya bukan oleh orang yang kehidupannya tergantung dari sektor pertanian. UUPA melarang adanya *tanah-tanah absentee*<sup>101</sup>, agar setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Hal ini dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961,<sup>102</sup> yang menetapkan bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Ia harus memilih antara dua pilihan, apakah ia pindah secara fisik ke kecamatan di mana tanah pertanian itu terletak atau mengalihkan hak atas tanahnya itu kepada orang lain di kecamatan itu.<sup>103</sup> Tujuan pelarangan *absentee* adalah agar tercapai efisiensi dalam penggarapan lahan pertanian, termasuk kegiatan mengawasi dan melakukan pengangkutan hasil bumi yang memang benar-benar diperlukan oleh si pemilik tanah pertanian sebagai mata pencaharian. Ekses adanya tanah-tanah *absentee* telah menimbulkan pemerasan atau penghisapan dari pihak orang-orang kota terhadap orang-orang desa, baik dengan sistem sewa maupun bagi hasil.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Pasal 10.

<sup>102</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, Pasal 3 (Telah diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964).

<sup>103</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, op.cit, hal. 115.

<sup>104</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, Ibid, hal. 116.

Meskipun peraturan perundang-undangan menyatakan adanya larangan *absentee*, namun masih dimungkinkan adanya hak atas tanah yang pemiliknya tidak bertempat tinggal di kecamatan di mana tanah itu terletak asalkan memenuhi ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 (PP No. 224/1961),<sup>105</sup> bahwa bagi pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut, kecuali apabila letak tanahnya berbatasan dengan kecamatan tempat tinggal pemilik hak atas tanah tersebut., jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia *Landreform* Tingkat II. Cara lain dapat ditempuh jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu, sampai seluas 2/5 dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan.<sup>106</sup>

#### 6. Larangan Fragmentasi Menurut UUPA

Fragmentasi<sup>107</sup> (*fragmentation* = pemecahan menjadi kepingan) terjadi karena pembagian warisan yang dilakukan dalam kekeluargaan,

---

<sup>105</sup> PP No. 224 Tahun 1961, op.cit, Pasal 3.

<sup>106</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, Ibid. Pasal 3.

<sup>107</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, op.cit, hal. 106.



atau peralihan hak sebagian dari tanah yang ditentukan sesuai dengan Pasal 2 ayat 2 UUPA. Terjadinya fragmentasi dikawatirkan akan menimbulkan penyempitan lahan pertanian sesuai dengan ketentuan dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Perbuatan hukum yang mengakibatkan peralihan di luar warisan untuk sebagian diperbolehkan, apabila yang menerima sudah memiliki tanah pertanian paling sedikit 2 (dua) hektar atau apabila sisanya yang dialihkan luasnya masing-masing sedikitnya 2 (dua) hektar. Akibatnya timbul petani gurem, yaitu petani yang hanya memiliki rata-rata 0,5 (setengah) hektar tanah pertanian, sehingga produktivitas hasil pertanian menurun.<sup>108</sup>

#### 7. Aspek Hukum Hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam UUPA

Hukum adat sebagai hukum tidak tertulis, diakui berlakunya oleh UUPA.<sup>109</sup> Meskipun terdapat muatan aspek hukum berlakunya hukum adat di dalam UUPA di samping hukum nasional yang sifatnya tertulis, UUPA memberikan limitasi atas dualisme hukum agraria sebagaimana termuat dalam Pasal 53 UUPA. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menunjuk Pasal 53, dapat dikemukakan bahwa Pasal 53 UUPA merupakan pengakuan negara atas berlakunya hukum adat di Indonesia sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang serta sifat sementara dari berlakunya hak-hak atas tanah yang berlaku dalam hukum adat. Akan tetapi ada kecenderungan mengandung konflik antara berbagai pihak yang terkait di dalamnya, baik antara individu dengan individu (privat), maupun

---

<sup>108</sup> A.P Parlindungan, *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, Ibid, hal. 107.

<sup>109</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, Pasal 3, 5, 26 dan Ketentuan Konversi.

antara individu dengan negara (publik). Terbentuknya UUPA terkait erat dengan aspek hukum adat di Indonesia, sebagai upaya memberikan wadah bagi perkembangan hukum adat di Indonesia serta memberikan tempat agar mampu menyerap aspirasi masyarakat adat. Namun karena hukum adat di Indonesia beraneka ragam sebagaimana dikemukakan oleh Van Vollenhoven lebih kurang berjumlah 19 lingkungan hukum adat,<sup>110</sup> maka apa yang dimaksud oleh UUPA untuk memberi tempat bagi tumbuh kembangnya hukum adat seiring dengan berlakunya UUPA belum dapat diwujudkan sebagaimana yang dimaksud oleh pembuat undang-undang. Berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat atas tanah yang didasarkan pada hak ulayat, bagi masyarakat kota besar belum berkembang secara populer, sehingga dampaknya sangat besar bagi masyarakat adat terutama di daerah pedalaman. Akibatnya terjadi sengketa antara masyarakat "pendatang" yang berasal dari kota-kota besar yang berstatus sebagai investor atau pelaku usaha, maupun para transmigran dengan masyarakat adat di daerah pedesaan atau di daerah pedalaman. Mengenai masyarakat hukum adat, UUPA menetapkan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan pelaksanaan hak-ulayat dan hak-hak yang serupa itu, dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa

---

<sup>110</sup> Soekanto dan Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 55-56.

serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang serta peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.<sup>111</sup>

Berdasarkan Pasal 3 UUPA, dapat dikemukakan bahwa undang-undang agraria nasional di Indonesia menggunakan istilah secara resmi suatu komunitas-komunitas yang masih tunduk atau terikat pada sistem hukum adat setempat (*costumary law*), dengan sebutan "*masyarakat hukum adat*". Para pakar hukum agraria maupun pelaksana undang-undang agraria sebagaimana tertuang dalam UUPA meyakinkan kepada masyarakat, bahwa hak-hak masyarakat adat (yang dimaksud adalah masyarakat hukum adat), termasuk di dalamnya hak ulayat, dipatuhi dan dihormati oleh undang-undang nasional. Demikian pula di dalam Penjelasan Pasal 3 UUPA, yang dimaksud dengan hak-hak masyarakat-masyarakat adat seperti termuat dalam kepustakaan hukum adat yang disebut *beschikkingsrecht* (*beschikken* = menguasai), belum diuji apakah istilah tersebut memiliki pengertian yang sama dengan pengertian yang dimiliki oleh masyarakat adat. Pembuat undang-undang agraria nasional mengartikan bahwa hak-hak adat pada masyarakat hukum adat berciri publik,<sup>112</sup> sedangkan pengertian publik bagi masyarakat adat setempat lebih cenderung terbatas untuk kepentingan ulayat atau penduduk setempat yang menghuni kesatuan hidup setempat. Konsep hak publik sebagaimana dianut oleh negara (Indonesia), masih perlu dipertanyakan apakah sama dengan konsep hak publik bagi masyarakat adat mengingat konsep hak

---

<sup>111</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Pasal 3.

<sup>112</sup> A.P. Parlindungan *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, op.cit. hal. 92.

publik pada masyarakat adat cenderung bersifat paguyuban (*Gemeinschaft*), sedangkan konsep hak publik menurut pembentuk undang-undang diartikan lebih bersifat patembayan (*Gesellschaft*). Sifat-sifat kekerabatan pada masyarakat adat lebih memberikan corak yang bersifat magis religius demi prestise dibanding sifat-sifat patembayan (*Gesellschaft*) pada masyarakat perkotaan yang telah diwarnai oleh prestasi dibanding prestise.

Persoalan mengenai hak-hak masyarakat adat (seperti hak ulayat) yang sering muncul sebagai sumber konflik dalam masalah sengketa mengenai tanah karena pembuat undang-undang menghindari terjadinya dualisme hukum hukum adat tidak boleh bertentangan<sup>113</sup> dengan undang-undang serta peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Artinya apabila di dalam pelaksanaannya terjadi suatu pertentangan atau konflik kepentingan antara komunitas pribumi di satu pihak dengan negara di pihak lain, maka berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*,<sup>114</sup> hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah, atau peraturan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan hukum yang lebih rendah apabila terjadi konflik. Apabila terjadi konflik kepentingan yang menimbulkan sengketa mengenai penguasaan atas tanah antara masyarakat adat setempat dengan pihak pemerintah, dengan adanya asas tersebut seringkali menimbulkan penyalahgunaan wewenang oleh pihak-pihak yang memiliki

---

<sup>113</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Pasal 3.

<sup>114</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 8.

kekuasaan baik secara perorangan maupun atas nama negara. Hak ulayat yang dikenal dalam kepustakaan hukum adat Indonesia diterjemahkan dari perkataan "*beschikkingrecht*" telah melenceng dari arti sebenarnya sebagaimana dikemukakan oleh pencetusnya yaitu Van Vollenhoven.<sup>115</sup>

Pengakuan UUPA atas hak ulayat dan akan diperhatikan sepanjang hak tersebut memang masih ada di dalam masyarakat hukum yang bersangkutan.<sup>116</sup> akan tetapi hal tersebut masih terbentur pada berbagai persoalan di luar bidang hukum, seperti kegiatan usaha atau bisnis yang melibatkan penguasaan tanah oleh para pengembang atau investor, terutama dengan dalih "tanah negara," selain dari masyarakat hukum adat sendiri yang berpendirian bahwa hak ulayat merupakan hak mutlak yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun termasuk negara.

Hak Menguasai Negara dan distribusi penguasaan atas tanah dalam masyarakat menurut UUPA ditetapkan dengan tujuan agar masyarakat mendapat perlindungan hukum. Sesuai dengan ketentuan pokok yang termuat dalam UUPA, negara dengan hak menguasai tanah memiliki kewajiban untuk mendistribusikan tanah kepada masyarakat secara adil sesuai dengan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 2 UUPA). UUPA pada dasarnya menekankan akses secara adil semua warga negara terhadap tanah, yang kemudian dicerminkan dalam strategi *landreform*. Sesuai

---

<sup>115</sup> Maria R. Ruwastuti, *Hak-hak Masyarakat Adat* dalam Dianto Bachriadi (ed) *Politik Hukum Agraria*, op.cit. hal. 61.

<sup>116</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Penjelasan Umum UUPA Bagian II nomor (3).

dengan prinsip-prinsip *landreform* (Pasal 10 UUPA), si pemilik tanah diwajibkan mengusahakan sendiri secara aktif sehingga hubungan antara orang dengan tanah merupakan hubungan langsung tanpa perantara orang lain dalam pengusahaannya akhirnya menjurus ke arah penguasaan atas penghidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Pembentukan UUPA dimaksudkan sebagai upaya menata struktur agraria, yang dalam perjalanan waktu pelaksanaannya ternyata belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

Dengan dalih demi suksesnya pembangunan nasional, pelaksanaan UUPA banyak diabaikan, terutama di masa Orde Baru. Kebijakan pembangunan ekonomi dengan mengejar tingkat pertumbuhan melalui tahapan pembangunan nasional telah menjadikan distribusi penguasaan tanah terabaikan. Pemerintahan Orde Baru yang lebih mementingkan konsep pembangunan ekonomi dengan tingkat pertumbuhan sesuai dengan target yang telah ditetapkan, telah menimbulkan ketimpangan struktur penguasaan tanah terutama untuk meningkatkan produktivitas pangan. Program kebijakan peningkatan produktivitas pertanian pangan yang dikenal dengan "Revolusi Hijau"<sup>117</sup> ini ternyata tidak disertai dengan pelaksanaan UUPA. Akibatnya terjadi konsentrasi penguasaan tanah oleh sekelompok elit dan pemilik tanah luas, sehingga petani kecil dan buruh tani semakin tergeser. Kelompok petani kecil, buruh tani yang tergeser oleh

---

<sup>117</sup> Endang Suhendar, *Kondisi dan Permasalahan di Sektor Pertanian*, dalam Dianto Bachriadi (ed), *Reformasi Agraria hak-hak Masyarakat Adat dalam Politik Hukum Agraria*, op.cit. hal.154.

“Revolusi Hijau” semakin berada pada posisi marginal (terpinggirkan baik secara ekonomis maupun politis), yang ditandai dengan semakin sempitnya lahan pertanian akibat proyek-proyek perumahan atau *real estate*, kesempatan kerja kurang akibat penerapan mekanisasi pertanian, pemilikan tanah *absentee* atau guntai. Beralihnya fungsi penguasaan tanah dengan menggusur jutaan lapangan kerja telah menimbulkan ekses, seperti perpindahan penduduk dari desa ke kota (urbanisasi) sehingga menimbulkan kepadatan penduduk kota, terutama kota-kota besar. Pemilikan tanah *absentee* misalnya, terjadi karena berbagai faktor, seperti longgarnya pelaksanaan suatu peraturan yang menyebabkan seseorang dapat memiliki tanah di luar ketentuan undang-undang. Hal ini telah menimbulkan penguasaan tanah tidak proporsional. Hal-hal tersebut menjadi semakin rumit manakala terbentur dengan alasan bahwa tanah-tanah tersebut diklaim sebagai tanah negara yang menjadi kekuasaan negara untuk mendistribusikan kepada masyarakat.

Mengingat rumitnya persoalan mengenai hak atas tanah yang terbentur pada “tanah negara”, UUPA sendiri belum mencantumkan secara implisit batasan tanah negara, meskipun Permendagri Nomor 9 Tahun 1999<sup>118</sup> telah mencantumkan pada Pasal 1 ayat (2) mengenai batasan tanah negara sebagai: “... tanah yang langsung dikuasai oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun

---

<sup>118</sup> Permendagri Nomor 9 Tahun 1999, op.cit. Pasal 1 ayat (2).

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria”. Ketika dikaji di dalam UUPA, apa yang dimaksud dengan tanah negara, ditemukan kalimat mengenai: “ ... dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat “ pada Pasal 2 ayat (1) UUPA. Prinsip negara “menguasai”<sup>119</sup> memberi pengertian hubungan antara negara dengan masyarakat, bahwa masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara, karena justru negara menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur peruntukan tanah yang harus dipertanggungjawabkan. Kewenangan mengatur oleh negara juga dibatasi oleh ketentuan undang-undang agar tidak menjadi kekuatan yang bersifat totaliter mengingat Indonesia adalah negara hukum. Menurut Noer Fauzi,<sup>120</sup> Hak Menguasai Negara ini merupakan satu konsepsi politik hukum yang mencabut kekuasaan masyarakat adat.

Oleh karena batasan mengenai tanah negara dalam UUPA terbatas pada penguasaan tanah oleh negara selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2), maka kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan UUPA adalah batasan mengenai tanah negara yang belum dirumuskan oleh UUPA. Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999<sup>121</sup> tentang Kehutanan, tanah negara didefinisikan sebagai: “Tanah negara

---

<sup>119</sup> Maria SW Sumardjono, *Reformasi Kebijakan di Bidang Pertanahan*, Kompas, 2 September 1998.

<sup>120</sup> Noer Fauzi, *Budaya Menyangkal, Konsep dan Praktek Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak-Hak Masyarakat Adat*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Wacana, Edisi 6 Tahun II 2000.

<sup>121</sup> Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang *Kehutanan*.



adalah sejumlah lahan, tidak termasuk lahan hutan, yang tidak bisa dibuktikan kepemilikan atau penguasaannya secara formal oleh seseorang atau sebuah badan hukum secara otomatis akan dianggap sebagai tanah negara”<sup>122</sup> Batasan mengenai tanah negara tersebut menyebabkan hutan di Indonesia digolongkan ke dalam Hutan Negara dan Hutan Hak yaitu kawasan hutan yang tidak dibebani hak-hak atas tanah, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang disebut “Hutan Ulayat”, “Hutan Marga” atau sebutan lainnya.<sup>123</sup> Sementara itu dalam konsep Hak Menguasai Negara inilah tanah-tanah Masyarakat Adat ditetapkan sebagai “Tanah Negara”, dan di atasnya diletakkan hak pemanfaatan yang baru seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pengusahaan Hutan dan lain-lain,<sup>124</sup> yang dapat saja memberi peluang adanya penyalahgunaan hak oleh “penguasa negara”. Kebijakan negara yang dituang melalui produk hukum yang tertuang ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, telah memasung hak masyarakat adat, karena dengan konsep “desa” menurut undang-undang tersebut memaksa pemerintah daerah untuk mengubah struktur pemerintahan desa yang telah ada menurut hukum adat setempat dengan ketentuan-ketentuan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Dengan demikian sama artinya bahwa

---

<sup>122</sup> Dianto Bachriadi, *Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer*, dalam Dianto Bachriadi (ed), *Reformasi Agraria*, op.cit, hal. 129.

<sup>123</sup> Noer Fauzi, *Budaya Menyangkal*, op.cit, hal.107.

<sup>124</sup> Noer Fauzi, *Budaya Menyangkal*, Ibid, hal. 108.

negara telah menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata desa (seperti nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Temukung di Nusa Tenggara barat, Yo di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain).<sup>125</sup> Soetandyo mengemukakan,<sup>126</sup> bahwa pengertian tanah negara yang dimaksud oleh UUPA dengan istilah *dikuasai oleh negara*, adalah Hak Menguasai Negara untuk sementara dan kemudian didistribusikan sesuai dengan prinsip-prinsip kepentingan umum, prinsip *landreform* dipastikan status hukum kepemilikannya terlebih dahulu kepada rakyat yang telah menggarapnya atau para petani yang tidak bertanah yang tinggal di sekitar areal tersebut. Jika pada kenyataannya dengan dalih hak menguasai oleh negara terhadap tanah negara diberikan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan besar secara sewenang-wenang, maka pada hakekatnya telah menghidupkan kembali azas *domain verklaring* (azas negara memiliki sejumlah tanah atau tanah milik negara) yang telah dihapus oleh UUPA. Dengan penyalahgunaan azas “menguasai” tanah oleh negara, terdapat aspek negatif atas hukum agraria dari pihak penguasa untuk meninggalkan kepentingan rakyat dan memihak pada kepentingan sepihak baik pribadi maupun kelompok. Apabila hal ini terjadi, konflik kepentingan hak atas tanah

---

<sup>125</sup> Noer Fauzi, *Budaya Menyangkal*, ibid, hal.110.

<sup>126</sup> Soetandyo W., *Kebijakan Negara Hukum untuk mengakui dan tak mengakui Eksistensi Masyarakat Adat berikut Hak Atas Tanahnya*, Jurnal Masyarakat H. Adat, No. 01 Tahun 1998.

telah terbuka antara pihak rakyat yang berusaha untuk memperoleh lahan garapan dengan pihak kelompok kepentingan yang memperoleh dukungan kekuasaan negara yang bertindak sewenang-wenang di luar ketentuan hukum.

8. Jual Beli, Penukaran dan Penghibahan, Pemberian dengan Wasiat, Pemberian menurut adat dalam UUPA

Mengenai jual beli, penukaran, penghibahan, dan pemberian dengan wasiat dan pemberian menurut adat dalam UUPA diatur dengan peraturan pemerintah,<sup>127</sup> pada dasarnya terkait dengan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum pemilikan hak atas tanah. Berdasarkan ketentuan UUPA tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 37 PP No. 24/1997 menetapkan bahwa,<sup>128</sup> peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya (kecuali lelang) hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akte yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sebagai perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961<sup>129</sup> pembuatan akta oleh PPAT dalam peralihan hak atas tanah dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum dan dihadiri

<sup>127</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 26 jo. Pasal 19.

<sup>128</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 37.

<sup>129</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 25 ayat (2).

oleh kepala desa dan seorang anggota Pemerintah Desa yang bersangkutan.

#### 9. Hak-hak Usaha Bagi Hasil

Sebelum dikeluarkannya UUPA, ditetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Lembaran Negara Nomor 2 Tahun 1960), sehingga undang-undang ini tidak terkait dengan UUPA, dan UUPA tidak mengatur tentang Hak Usaha Bagi Hasil. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 dikeluarkan untuk mengawasi adat kebiasaan dalam bagi hasil, baik di sawah maupun tanah kering.<sup>130</sup> Kebiasaan pemilik tanah menyuruh orang lain untuk mengerjakan tanah dengan penggarap adalah karena janji bahwa hasil kotor dari penghasilan tanah akan dibagi antara pemilik dan penggarap, yang lazim dijumpai pada tanah dengan hak milik perseorangan, hak milik komunal atau bengkok.<sup>131</sup> Umumnya alasan dilakukan Hak Usaha Bagi Hasil (HUBH) oleh petani karena beberapa sebab,<sup>132</sup> seperti: besarnya (1) risiko dan usaha pertanian, pada pembagian hasil itu tetap terdapat keuntungan dalam pembagian risiko; (2) pembagian yang tidak sama mengenai milik tanah; (3) sebagai sebab sosial, di banyak daerah bekerja dengan mendapat upah dianggap sebagai sesuatu usaha kurang terhormat. Selain itu juga

---

<sup>130</sup> Endang Srisanti, *Majalah Masalah-masalah Hukum*, Nomor 2 Tahun XVI 1986, hal 32, FH Undip Semarang, Tinjauan Buku "*Dua Abad Penguasaan Tanah*" oleh Sediono MP Tjondronegoro Gunawan Wiradi (Penyunting), Gramedia, Jakarta, 1984.

<sup>131</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal. 26.

<sup>132</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, ibid.

karena alasan<sup>133</sup> sebagai berikut: bagi pemilik tanah tidak mampu atau tidak sempat mengerjakan tanahnya sendiri, atau ingin mendapat hasil tanpa susah payah dengan memberi kesempatan kepada orang lain untuk mengerjakan miliknya. Alasan yang dikemukakan oleh petani penggarap, karena tidak atau belum memiliki tanah garapan, kelebihan waktu kerja karena memiliki tanah terbatas, dan ingin menambah hasil garapan. Perjanjian bagi hasil<sup>134</sup> sebagai suatu kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat terdapat di seluruh Indonesia dengan istilah adat setempat, seperti “maro” (Jawa), “nengah” (Priangan), “tesang” (Minahasa) atau “perduwo” (Sumatera).

Dari paparan mengenai tanah dalam lingkup hukum agraria di atas dapat di kemukakan pendapat Purnadi,<sup>135</sup> mengenai fungsi hukum agraria yang mengatur tentang tanah mengandung indikator bahwa hukum agraria sebagai hukum ekonomi karena salah satu kegiatan ekonomi dimiliki oleh hukum agraria yaitu produksi yang membutuhkan unsur tanah sebagai lahan produksi. Pentingnya tanah dalam bidang ekonomi dipandang sebagai unsur mutlak tegaknya kegiatan ekonomi. Menurut Purnadi,<sup>136</sup> kegiatan ekonomi atau perekonomian meliputi tiga hal pokok, yaitu: produksi; konsumsi; tukar menukar (pemindahan hasil produksi meliputi peredaran uang (alat memindahkan hasil produksi)).

---

<sup>133</sup> Hilman Hadikusumo, *Hukum Perjanjian Adat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hal. 140.

<sup>134</sup> Hilman Hadikusumo, *Hukum Perjanjian Adat*, ibid.

<sup>135</sup> Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Ghalia, Jakarta, 1984, hal. 9.

<sup>136</sup> Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, ibid, hal. 18.

Setiap sektor terjangkau oleh hukum, meski tidak seluruhnya dikuasai oleh hukum ekonomi. Dengan mengingat status tanah dilihat dari sudut ekonomi, maka dapat dikatakan bahwa tanah memiliki fungsi ganda, dan dengan fungsi ganda itu tanah menjadi lahan yang menentukan bagi kegiatan manusia termasuk bidang ekonomi dan teknologi.

### **C. Alternatif Damai yang ditempuh dalam Penyelesaian Sengketa**

#### **1. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan**

Di dalam setiap masyarakat yang terdiri dari sekelompok manusia, terjadinya konflik atau sengketa antara mereka sudah tidak terelakkan lagi. Sesuai dengan taraf berpikir masyarakat tradisional, mereka memilih cara tersendiri untuk memperoleh kesepakatan dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapi dalam lingkup komunal atau kebersamaan. Kebiasaan menyelesaikan sengketa secara damai di luar pengadilan tumbuh sebagai suatu budaya hukum masyarakat pada lingkungan hukum adat. Sifat hukum adat yang menjadi landasan budaya hukum masyarakat untuk menyelesaikan sengketa mendukung kebiasaan itu. Hukum adat memiliki sifat:<sup>137</sup> (a) religius-magis; (b) komunal (*commune* = kelompok yang hidup bersama); kontan (*tunai*); dan kongkrit (*visual*). Melalui jalan damai yang ditempuh, mereka bisa saling mengikat tali silaturahmi yang telah retak sehingga mendapat rahmat dari Tuhan Yang Maha Kuasa dan tidak akan kehilangan kekuatan (*religieus- magisch*) akibat persengketaan.

---

<sup>137</sup> Iman Sudiyat, *Asas-asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal. 31.

Dengan demikian mereka tetap bisa bersatu dalam satu kesatuan atau lingkungan hidup setempat sebagai tempat tinggal mereka bersama dalam asas kebersamaan (*commune*). Apabila ada masalah yang timbul, mereka harus segera menyelesaikan dan meminta maaf antar sesama mereka (*contant* atau tunai dalam arti abstrak, sebab dalam arti konkrit mereka harus menyerahkan barang atau membayar harga barang yang dibeli sesuai dengan transaksi yang baru dibuat). Bertolak dari kenyataan itu, masyarakat hukum adat telah menjadikan tindakan tersebut sebagai suatu kebiasaan yang turun temurun, menginternalisasikannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan kata lain menjadikan sebagai suatu budaya hukum dalam penyelesaian sengketa atau perselisihan. Mereka menghendaki dengan kesadarannya, bahwa persengketaan hanya akan merugikan mereka sendiri karena tidak sesuai dengan kejiwaan mereka yang berusaha menciptakan kedamaian.

Pada saat manusia belum mengenal hukum tertulis, dalam menyelesaikan konflik, mereka menempuh cara berdasarkan kebiasaan yang bersifat informal berdasarkan hukum adat yang berlaku. Masalah hukum terjadi apabila ada konflik antara dua pihak yang diselesaikan dengan bantuan pihak ketiga yang dapat berwujud: badan atau lembaga misalnya seorang kepala suku, suatu dewan, suatu rapat anggota, seorang anggota keluarga yang berhubungan darah dengan dua pihak yang bersengketa, seorang rohaniwan, seorang ilmuwan dari cabang spesialis

tertentu, semuanya menempatkan fungsi sebagai hakim.<sup>138</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, setelah manusia mengenal hukum tertulis, mulai dilakukan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan. Masyarakat mulai merasakan terjadinya perubahan budaya hukum dalam menyelesaikan sengketa dari cara tradisional yaitu musyawarah mufakat ke arah cara-cara modern karena menggunakan aturan-aturan yang sifatnya normatif secara tertulis yang dipandang lebih menjamin kepastian hukum serta mampu memberi keputusan yang adil.

Meskipun cara modern di dalam menyelesaikan sengketa melalui lembaga peradilan telah berlangsung, mereka merasakan adanya suatu kendala apabila penyelesaian sengketa tersebut dilakukan melalui lembaga peradilan dengan hukum tertulis. Alasan yang dikemukakan adalah biaya yang relatif mahal, sebagai alasan ekonomis. Alasan administratif misalnya prosedur yang bersifat birokratis, menyita waktu lama karena prosedur berbelit-belit. Selain itu juga diajukan alasan untuk memenuhi rasa keadilan akibat keputusan yang cenderung subjektif, tidak netral dan bersifat memihak bagi mereka yang kalah atau mungkin dikalahkan. Dengan berbagai pertimbangan tersebut, akhirnya mereka yang bertikai memilih cara di luar pengadilan melalui penyelesaian sengketa alternatif atau lebih dikenal dengan istilah "*Alternative Dispute Resolution*" atau disingkat ADR. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Australia<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hal. 111.

<sup>139</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2001, hal. 2.



hampir 90% sengketa dilakukan melalui non litigasi (*litigation* = proses pengadilan) terutama di kalangan usahawan. Di Indonesia ADR ini juga sudah mulai nampak dan ditempuh sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa alternatif bukan tidak memiliki kelemahan. Memang di satu sisi cara tersebut dipandang mudah, murah, cepat dan tidak berbelit-belit, di sisi lain oleh pihak yang kalah dianggap sebagai suatu pemaksaan terselubung karena seolah-olah harus menyetujui demi kepentingan komunitas sebagai akibat pengaruh dari budaya masyarakat yang berasas *communal*. Hal lain yang ditonjolkan dalam penyelesaian sengketa alternatif adalah alasan untuk menjaga keseimbangan kosmos agar tidak terjadi perpecahan, dendam, ada pihak yang dirugikan dan sebagainya, suatu nilai-nilai yang telah membudaya dalam masyarakat adat yang telah dianutnya turun temurun.

## 2. Dasar Hukum Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Dasar Hukum Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan Dasar hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat diketemukan dalam beberapa sumber antara lain:<sup>140</sup> (a) *Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* (RV), yang tetap berlakunya berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, tetapi hanya dijadikan sebagai pedoman karena belum pernah mengalami perubahan sehingga tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat. RV ini dianggap memiliki kekurangan dalam peraturan arbitrase, padahal dalam hubungan perdagangan internasional

---

<sup>140</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, ibid, hal. 8.

semakin berkembang dengan berbagai klausula arbitrasenya yang kini telah menjadi peristiwa sehari-hari. Untuk mengatasinya, Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi internasional yang berkaitan dengan arbitrase internasional seperti konvensi Washington dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1968, Konvensi New York diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 1981; (b) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman Pasal 3: "Penyelesaian perkara di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui wasit (arbitrase), tetap diperbolehkan"; Pasal 14 ayat (2): "Ketentuan dalam ayat (1) tidak menutup kemungkinan untuk usaha penyelesaian perkara perdata secara perdamaian".

Untuk merealisasi ketentuan yang termuat dalam Pasal 3 dan Pasal 14 UU No. 14 Tahun 1970, pada tahun 1977 didirikan Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) atas prakarsa Kamar Dagang dan Industri (KADIN). Adapun BANI memiliki peraturan prosedur arbitrase sendiri dan menyediakan suatu panel arbitrase. Sedangkan dasar hukum Negosiasi, Mediasi dan Konsiliasi saat itu belum ada ketentuan perundang-undangannya yang secara tegas mengaturnya, hanya saja dalam dunia bisnis, praktek ADR bertumpu pada etika bisnis, karena penyelesaian alternatif ini bukan badan peradilan resmi (*ordinary court*) yang memiliki kewenangan yang memaksa.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, ibid, hal. 10.

### 3. Pengertian dan Bentuk-bentuk Perselisihan atau Persengketaan di Luar Pengadilan

Persengketaan merupakan konflik antara dua belah pihak atau lebih. Istilah konflik berasal dari Bahasa Inggris *conflict* dan *dispute* yang diartikan sebagai perselisihan atau percekocan, pertentangan. Konflik dapat terjadi di mana saja, terhadap siapa saja, dan kapan saja serta dalam bidang apa saja. Misalnya konflik kepentingan umum, konflik sosial, konflik budaya, konflik ekonomi, konflik bisnis dan lain-lain. Konflik atau sengketa bisnis terjadi pada tahap sebelum transaksi dimulai (mengenai objek perjanjian, harga barang, isi perjanjian), maupun pada waktu pelaksanaan perjanjian dan akhir perjanjian (salah satu pihak tidak dapat menjalankan perjanjian yang telah disepakati, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya. Konflik dapat disebabkan oleh beberapa faktor antara lain,<sup>142</sup> (a) konflik data (*data conflict*), (b) konflik kepentingan (*interest conflict*), (c) konflik hubungan (*relationship conflict*); (d) konflik struktur (*structure conflict*), (e) konflik nilai (*value conflict*). Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan manajemen untuk mengatasi konflik (*conflict management*)<sup>143</sup> sehingga dapat ditempuh strategi: (a) *Contending* (kompetitif atau dominatif) adalah strategi yang ditempuh oleh pihak yang bekerja menjaga aspirasi mereka dan mencoba untuk membujuk pihak lain untuk menyerah dengan ancaman, hukuman, intimidasi dan tindakan bersifat sepihak (b) *Yield* (akomodatif atau

<sup>142</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, ibid, hl 21.

<sup>143</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, ibid, hal. 32.

bersedia membantu) adalah strategi yang dijalankan salah satu pihak tidak menunjukkan perhatian atau kepentingan yang besar dalam pencapaian hasil mereka, tetapi mereka sungguh-sungguh berminat terhadap apa yang dicapai oleh pihak lain. Ia membiarkan pihak lain menang dan memperoleh apa yang diinginkan; (c) *inaction* (penghindaran): adalah strategi yang dilakukan secara diam oleh salah satu pihak dengan menunjukkan sedikit kepentingan pada apa yang mereka capai dari hasil kepemilikan mereka. Jadi pihak tersebut bersifat pasif, lebih senang mundur, diam atau tidak melakukan apa-apa; (d) *problem solving* (bekerja sama atau penggabungan): adalah strategi yang ditempuh oleh kedua belah pihak yang bersedia untuk mencari jalan keluar dari apa yang sedang dihadapi bersama.

Antara hukum dan konflik terdapat hubungan yang erat, oleh karena setiap hidup bersama mengalami bermacam-macam bentuk konflik<sup>144</sup> Konflik adalah situasi atau keadaan di mana kedua belah pihak memperjuangkan tujuan-tujuan mereka masing-masing yang tidak dapat dipersatukan, berusaha meyakinkan kepada pihak lain kebenaran tujuannya masing-masing.<sup>145</sup> Mengingat banyak masalah yang harus dihadapi dalam penyelesaian konflik, hal ini juga akan berpengaruh pada

---

<sup>144</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 111.

<sup>145</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, ibid, hal. 114.

bentuk penyelesaiannya. Konflik yang dirinci menjadi 6 sub kategori,<sup>146</sup> sehingga dapat diketahui bagaimana prototipnya, yang menggambarkan karakteristik bentuk penyelesaian konflik yang dihadapi, dan dapat ditentukan secara manajerial penyelesaian konflik yang dihadapi.

Bagan 2: Bentuk Penyelesaian Konflik yang terbagi dalam 6 Sub Kategori

|   |   |
|---|---|
| Kelompok keenam Penyelesaian dengan kekerasan | - Kekerasan   |
| Kelompok kelima Yuridis-politis               | - Bertahap tanpa kekerasan<br>- Tindakan politis dan aksi sosial<br>- Pembentukan keputusan legislatif<br>- Penyelesaian melalui saluran pemerintah |
| Kelompok keempat Yuridis Normatif             | - Proses pidana<br>- Proses Perdata<br>- Proses administratif<br>- Sidang pengadilan<br>- Proses singkat<br>- Arbitrase                             |
| Kelompok ketiga Pra-yuridis                   | - Pemakai jasa penengah<br>- Sidang/musyawarah<br>- Perdamaian<br>- Pengaduan   |
| Kelompok kedua Dikelola sendiri               | - Dengan undian<br>- Kesepakatan<br>- Perundingan   |
| Kelompok pertama Penyelesaian sepihak         | - Penyerahan sementara<br>- Menghindarkan diri/meninggalkan pergi<br>- Penyerahan   |

Dari bagan di atas dapat dikaji bahwa bentuk penyelesaian konflik yang memiliki keyakinan mampu menyelesaikan masalah secara damai

<sup>146</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Ibid, hal. 115.

adalah kelompok ketiga dengan menggunakan alternatif juru penengah sebagai perantara perdamaian. Dibandingkan dengan sub kategori yang lain, bentuk ketiga ini bersifat fleksibel, tidak terlalu keras dan juga tidak terlalu lemah. Misalnya pada kategori pertama, menunjukkan penyelesaian konflik yang mengarah pada adanya unsur dominasi sepihak serta mengandung risiko kerugian pada pihak yang kalah. Penyelesaian konflik secara damai menghindarkan timbulnya kekerasan, baik kekerasan secara fisik oleh antar individu seperti pada penyelesaian sub kategori pertama, maupun pada sub kategori keenam yang dapat menggunakan kekerasan melalui kekuasaan negara dengan cara-cara represif sebagai kecenderungan kekuasaan dapat mendominasi proses penyelesaian konflik sehingga dikawatirkan lebih memihak pada alasan demi keamanan dan ketertiban padahal masih ada unsur pelanggaran hak asasi manusia.

Penyelesaian konflik melalui jalan damai dipandang dapat menyelesaikan konflik tanpa ikatan yuridis normatif yang dirumuskan secara formal dengan persyaratan ketat dan bukti-bukti yang cukup melalui komunikasi yang kebanyakan dilakukan secara tertulis.<sup>147</sup> Melalui penyelesaian secara damai, politisasi konflik yang mungkin timbul dari rekayasa pihak-pihak yang berusaha menghalangi proses penyelesaian dapat dihindarkan. Cara ini relatif bersifat *praxis*, tidak berbelit-belit. Dilihat dari sudut bekerjanya hukum, penyelesaian konflik dengan cara damai pada dasarnya sejalan dengan model masyarakat yang berbasis pada

---

<sup>147</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, ibid, hal. 120.

kesepakatan akan nilai-nilai (*value concensus*) sebagai landasan hidup bermasyarakat yang harus dipertahankan selama-lamanya.<sup>148</sup> Masyarakat dengan model kesepakatan tanpa konflik di Indonesia dihubungkan dengan masyarakat-masyarakat pendukung hukum adat dalam pengertiannya yang tradisional.<sup>149</sup> Dengan adanya penyelesaian konflik secara damai melalui hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang dibentuk atas dasar kesepakatan tersebut, sekaligus dapat dilihat bekerjanya hukum dengan melihat hukum sebagai karya manusia dalam proses pembuatan hukum sebagai fungsi masyarakat.<sup>150</sup>

#### **D. Bentuk-bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternatif Dispute Resolution*)**

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*non litigasi*) telah dikenal dan dilakukan oleh para pihak yang bersengketa secara kooperatif, baik dibantu maupun tidak dibantu oleh pihak ketiga yang bersifat netral dan tidak memihak. Alternatif penyelesaian sengketa yang dikenal dengan istilah *Alternatif Dispute Resolution*, disingkat ADR, umumnya ditempuh dengan beberapa alasan, yaitu ADR dipandang relatif murah dan cepat, tidak berbelit-belit serta melalui proses yang cenderung relatif singkat. Kebaikan ADR dibanding melalui mekanisme lembaga peradilan,<sup>151</sup> adalah: sifat kesukarelaan

---

<sup>148</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979, hal.49.

<sup>149</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, ibid, hal.50-51.

<sup>150</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, ibid, hal. 51.

<sup>151</sup> C.W. Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, Jossey Bass Inc. Publisher, San Francisco, California, 1986, hal.33-36.

dalam proses; prosedur cepat dan rahasia (*confidence*) dengan keputusan *non judicial*; bersifat fleksibel dalam merancang persyaratan penyelesaian masalah, hemat waktu, dan biaya; tercipta perlindungan dan pemeliharaan hubungan kerja; terbuka peluang menciptakan kesepakatan yang tinggi; lebih mudah mencapai hasil melalui kesepakatan-kesepakatan dibanding sekedar kalah atau menang serta keputusan dapat bertahan lama. Yahya Harahap<sup>152</sup> mengemukakan bahwa penyelesaian sengketa melalui ADR didasarkan karena alasan-alasan: adanya tuntutan dunia bisnis; berbagai kritik yang dilontarkan kepada lembaga peradilan; peradilan yang tidak responsif; keputusan-keputusan pengadilan yang tidak menyelesaikan masalah; kemampuan para hakim bersifat generalis; adanya berbagai ungkapan yang mengurangi citra pengadilan; dan pencegahan terjadinya sengketa akan memperkecil sengketa.

Penyelesaian masalah melalui lembaga ADR secara tidak langsung telah berkembang pesat di Indonesia, seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase, meskipun berbeda pelaksanaannya dengan di negara-negara seperti Amerika dan Australia.<sup>153</sup> Pengembangan ADR diharapkan dapat membantu penyelesaian sengketa yang terus bertambah banyak di lembaga peradilan, sehingga dapat mengurangi beban pengadilan dalam menyelesaikan perkara perdata atau bisnis. Terbukanya lembaga ADR, selain dimungkinkan berkembangnya dengan berbagai alasan di atas, juga tidak lepas dari ikut

---

<sup>152</sup> M. Yahya Harahap, *Alternative Dispute Resolution di Luar Pengadilan*, BPHN, Jakarta, 1996, hal. 5-24.

<sup>153</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, op.cit, hal. 7.



sertanya secara aktif Indonesia di lingkup organisasi regional<sup>154</sup> dengan mendukung terwujudnya AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) dan APEC (*Asia Pasific Economic Corporation*), maupun lingkup global setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan *Agreement of Establishing World Trade Organization* (WTO). Keterlibatan Indonesia secara aktif pada berbagai organisasi tersebut lebih memacu Indonesia untuk dapat menyelesaikan berbagai sengketa bisnis secara efektif melalui ADR agar Indonesia tidak hanya berkutat pada masalah-masalah yang tidak terpecahkan. Bentuk-bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa atau *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) yang umum dilakukan,<sup>155</sup> adalah:

#### 1. Negosiasi

Negosiasi memiliki padan kata dengan berunding atau bermusyawarah. Kata negosiasi (*negotiation*) berarti perundingan. Negosiasi juga diartikan sebagai suatu proses "*bargaining*" atau tawar menawar, melakukan pembicaraan untuk mencapai suatu kesepakatan mengenai masalah tertentu yang sedang dihadapi oleh beberapa pihak. Negosiasi dapat dilakukan baik karena ada suatu sengketa maupun tidak ada sengketa. Misalnya para siswa sedang melakukan negosiasi untuk mengadakan darmawisata. Untuk melakukan negosiasi, digunakan jasa negosiator, apakah seorang negosiator profesional (*lawyer*) maupun sekedar negosiator khusus.

---

<sup>154</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan* Ibid, hal 8.

<sup>155</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan* Ibid, hal.39.

Pengertian negosiasi secara umum adalah: suatu upaya penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses pengadilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerjasama yang lebih harmonis dan kreatif. Pada negosiasi formal ditempuh mengikuti prosedur secara sistematis dan terstruktur, sebaliknya negosiasi informal ditempuh tanpa mengikuti prosedur secara sistematis dan terstruktur. Selain itu negosiasi dilakukan secara bertahap<sup>156</sup>, yaitu tahap sebelum negosiasi dimulai, tahap saat berlangsungnya negosiasi dan tahap setelah dilakukan negosiasi disimpulkan. Pada tahap persiapan, sudah ditetapkan prinsip dasar pra-negosiasi, untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan yang timbul dalam konteks hubungan kerja yang umum memerlukan negosiasi, siapa yang terlibat dalam negosiasi, apa perlu dilakukan negosiasi, bagaimana kualitas hubungan di antara para pihak. Tahap berlangsungnya negosiasi merupakan serangkaian kegiatan, menetapkan persoalan dan posisi awal, mengajukan argumentasi, menyelidiki kemungkinan yang timbul dari argumentasi, menetapkan proposal, menetapkan dan menandatangani persetujuan. Tahap setelah negosiasi disimpulkan para pihak diwakili oleh negosiator, mengambil kesimpulan mengenai hal-hal yang telah disepakati, selanjutnya disusun kesimpulan secara tertulis dan dituang ke dalam kontrak tertulis untuk kemudian ditindaklanjuti. Goodpaster<sup>157</sup> mengemukakan negosiasi sebagai suatu proses bekerja

---

<sup>156</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan* ibid, hal. 49.

<sup>157</sup> Garry Goodpaster, *A Guide to Negotiation and Mediation*, Transnational Publisher, Inc. Irving-on-Hudson, New York, 1997, p. 1.

untuk mencapai suatu perjanjian dengan pihak lain, suatu proses interaksi dan komunikasi yang dinamis dan bervariasi, serta bernuansa sebagaimana keadaan atau yang dapat dicapai orang. Faktor utama<sup>158</sup> yang membentuk dan menentukan persepsi para pihak dalam negosiasi adalah informasi, kekuatan, strategi dan gaya, yang keseluruhannya saling bertautan.

Menurut Alan Fowler,<sup>159</sup> negosiasi sebagai proses interaksi, di mana dua orang atau lebih terlibat secara bersama dalam sebuah hasil akhir walaupun pada awalnya mempunyai sasaran yang berbeda, berusaha dengan menggunakan argumentasi dan persuasi, menyudahi perbedaan mereka untuk mencapai jalan keluar yang dapat mereka terima bersama. Selain itu Alan Fowler<sup>160</sup> mengemukakan, ada beberapa elemen yang menjadi prinsip umum negosiasi, yaitu: (a) negosiasi melibatkan dua pihak atau lebih; (b) pihak-pihak itu harus membutuhkan keterlibatan satu sama lain dalam mencapai hasil yang diinginkan bersama; (c) pihak-pihak yang bersangkutan, setidaknya pada awalnya menganggap negosiasi sebagai cara yang lebih memuaskan untuk menyelesaikan perbedaan mereka dibandingkan dengan metode-metode lain; (d) masing-masing pihak harus beranggapan bahwa ada kemungkinan untuk membujuk pihak lain untuk memodifikasi posisi awal mereka; (e) setiap pihak harus mempunyai harapan akan sebuah hasil akhir yang mereka terima, dan

---

<sup>158</sup> Garry Goodpaster, *Negosiasi dan Mediasi (Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi)*, ELIPS PROJECT, Jakarta, 1993, hal. 14.

<sup>159</sup> Alan Fowler, *Effective Negotiation.*, Penerjemah Kentjanawati Tamiran, *Keterampilan Bernegosiasi*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1993, hal.6.

<sup>160</sup> Alan Fowler, *Effective Negotiation.*, *ibid.*

suatu konsep tentang seperti apakah hasil akhir itu; (f) masing-masing pihak harus mempunyai suatu tingkat kuasa atas kemampuan pihak lain untuk bertindak; (g) proses negosiasi itu sendiri pada dasarnya merupakan salah satu interaksi di antara orang-orang, terutama antar komunikasi lisan yang langsung, walaupun kadang-kadang dengan elemen tertulis yang penting.

## 2. Mediasi

Kata mediasi berasal dari bahasa Inggris "*mediation*", yaitu penyelesaian sengketa dengan cara menengahi melalui mediator (penengah). Pengertian mediator adalah suatu negosiasi yang melibatkan bantuan pihak ketiga.<sup>161</sup> Mediasi juga diartikan, suatu proses penyelesaian sengketa yang melibatkan seorang mediator sebagai pihak ketiga yang bersifat netral untuk membantu menyelesaikan konflik mereka.<sup>162</sup> Di dalam mediasi, terkandung suatu intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, serta tidak memihak dan bersifat netral tetapi tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang bersengketa dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian masalah yang disengketakan. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa elemen mediasi adalah penyelesaian sengketa secara sukarela; adanya intervensi atau bantuan dari pihak ketiga; yang tidak memihak (*impartial*) dan

---

<sup>161</sup> Stephen B. Goldberg, et.al., *Dispute Resolution Negotiation, Mediation and Other Process*, Little, Brown and Company, Boston, New York, Toronto, 1995: 103.

<sup>162</sup> Gerald Turkel, *Law and Society (Critical Approaches)*, Allyn and Bacon, Boston, 1996, p. 11.

netral; adanya partisipasi aktif para pihak dalam menyelesaikan sengketa; dan pengambilan keputusan oleh para pihak yang dilakukan secara konsensus.<sup>163</sup> Strategi penyelesaian sengketa secara mediasi memiliki kelebihan, yaitu: keputusan yang diambil hemat, biaya (murah); penyelesaiannya cepat tidak berbelit-belit dan tidak birokratis (tidak memakan banyak waktu); para pihak merasa puas dengan keputusan yang diambil berdasarkan kesepakatan (menjauhi prosedur yang sifatnya menakutkan bagi orang awam); prosedur mudah; tingkat pengendaliannya lebih besar dan hasil yang dapat diduga; adanya kebebasan individu para pihak dalam bernegosiasi relatif lebih terjamin; dapat melestarikan hubungan yang sudah berjalan atau mengakhiri hubungan dengan cara yang lebih ramah; kesepakatan yang lebih baik dari pada hanya menerima hasil kompromi atau prosedur menang atau kalah (lebih menjamin kepuasan batiniah). Tahap yang harus ditempuh dalam mediasi,<sup>164</sup> adalah: (a) pembentukan forum antara mediator dengan para pihak yang bersengketa agar masing-masing saling mengenal peran, wewenang, aturan yang digunakan; (b) saling mengumpulkan dan membagi informasi sesuai dengan fakta dan posisi masing-masing, dilengkapi dengan diskusi tentang informasi masing-masing pihak agar memperoleh kejelasan; (c) tawar menawar pemecahan masalah dengan memanfaatkan *caucus* (bilik kecil) oleh mediator untuk membahas secara pribadi dengan masing-masing pihak yang bersengketa dengan mengembangkan informasi yang

<sup>163</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, op.cit.hal 69.

<sup>164</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit. hal. 81.

diperoleh dari masing-masing pihak tersebut. Berdasarkan hasil pertemuan dalam *caucus*, mediator membuat rumusan dan mengutarakan inti persengketaan (*rephrases*); (d) pengambilan keputusan secara bersama antara para pihak yang bersengketa dengan mediator dengan upaya meminimalisasikan berbagai perasaan yang berkembang seperti rasa malu, segan dan sebagainya. Mediator berperan untuk mendiagnosa bagi para pihak yang bersengketa sehingga dapat tercapai kesepakatan yang baik.

Mengingat mediasi sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan, menurut Yahya Harahap,<sup>165</sup> perlu dilakukan *training* bagi para mediator agar memiliki cara kerja yang efektif serta bukan berasal dari pejabat. Sebagai mediator dengan tugas sebagai penengah dalam menyelesaikan sengketa, mediator perlu menggunakan teknik mediasi,<sup>166</sup> yaitu (a) membangun kepercayaan dengan para pihak yang terlibat dalam menyelesaikan sengketa; (b) menganalisis konflik, dengan melakukan kualifikasi fakta atau informasi yang terkumpul; (c) mengumpulkan informasi untuk memudahkan pemecahan masalah yang berasal dari para pihak yang bersengketa maupun dari sumber lain; (d) berbicara secara jelas dan lugas sehingga dapat dimengerti oleh para pihak; (e) mendengarkan dengan penuh perhatian setiap penjelasan yang disampaikan oleh para pihak untuk merespon permasalahan yang dikemukakan para pihak; (g) meringkas atau merumuskan ulang pembicaraan para pihak sehingga para pihak mendapat kejelasan informasi

---

<sup>165</sup> M. Yahya Harahap, *Bhumibhakti*, Nomor 10/1996.

<sup>166</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, op.cit. hal. 88.

dalam rangka memperlancar proses penyelesaian; (h) menyusun aturan perundingan seperti mengenai waktu, penyampaian informasi yang mendapatkan persetujuan para pihak mengingat para pihak yang akan melaksanakannya; (i) mengorganisasi pertemuan perundingan sehingga masing-masing pihak telah mengetahui waktu perundingan; (j) mengatasi emosi para pihak; (k) memanfaatkan “caucus “ (bilik kecil); (l) mengungkapkan kepentingan yang masih tersembunyi; (m) membujuk para pihak atau salah satu pihak: ‘BATNA’; (n) menyusun kesepakatan, dan lain-lain.

### 3. Konsiliasi

Istilah konsiliasi dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah “*conciliation*” artinya tindakan mendamaikan. Konsiliasi<sup>167</sup> adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkan kepada suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk menguraikan atau menjelaskan fakta-fakta (setelah mendengar para pihak dan mengupayakan agar mereka mencapai suatu kesepakatan), membuat uulan untuk suatu penyelesaian, namun keputusan tersebut tidak mengikat. Cara yang digunakan dalam konsilias;<sup>168</sup> 1) konsiliator tidak harus mengadakan pertemuan dan pembicaraan dengan kedua pihak; 2) putusan yang diambil sebagai resolusi dapat dipaksakan kepada kedua pihak. Pada saat berakhirnya

---

<sup>167</sup> Adolf Huala dan A Chandrawulan, *Masalah-masalah Hukum dalam Perdagangan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal.186.

<sup>168</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, op.cit. hal. 93.

konsiliasi,<sup>169</sup> konsiliator harus menyodorkan perjanjian yang ditandatangani oleh para pihak atau memberikan laporan yang berisi tentang kegagalan atau memberikan pemberitahuan dari satu pihak yang berisi tentang tidak dilanjutkannya proses konsiliasi, pemberituannya disampaikan oleh sekretaris pengadilan.

#### 4. Arbitrase.

: Arbitrase dalam bahasa Latin disebut dengan istilah "*arbitrare*" artinya kekuasaan untuk menyelesaikan sesuatu perkara menurut kebijaksanaan.<sup>170</sup> Dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah "*arbitration*" artinya perwasitan. Selain itu dalam bahasa Inggris juga dikenal istilah "*arbitrate*" artinya mengadili, mengambil keputusan sesudah mendengar kedua belah pihak, atau istilah *to a arbitrate dispute* artinya memutus atau menimbang percekcoan. Menurut Purwosutjipto,<sup>171</sup> arbitrase adalah suatu peradilan perdamaian yang memungkinkan para pihak melakukan kesepakatan agar perselisihan mereka tentang hak pribadi yang dapat mereka kuasai sepenuhnya, diperiksa dan diadili oleh hakim yang tidak memihak, yang ditunjuk oleh para pihak sendiri dan putusnya mengikat bagi kedua belah pihak.

Arbitrase telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Menurut

---

<sup>169</sup> Adolf Huala, dan A Chandrawulan, *Masalah-masalah Hukum dalam Perdagangan Internasional*, op.cit, hal. 189-190.

<sup>170</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, op.cit. hal. 96.

<sup>171</sup> HMN, Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid 8*, Djambatan, 1992, hal 1.



Pasal 1 angka 1, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tercantum batasan arbitrase sebagai berikut: "Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu perkara perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian Arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa".<sup>172</sup> Berdasarkan pengertian tersebut di atas, arbitrase merupakan perjanjian perdata yang dilakukan oleh para pihak secara sepakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka yang mungkin akan timbul di kemudian hari yang diputuskan oleh orang ketiga, atau penyelesaian sengketa oleh seorang atau beberapa orang wasit (arbitrator) yang bersama-sama ditunjuk oleh pihak yang berperkara dengan tidak diselesaikan melalui pengadilan tetapi secara musyawarah dengan menunjuk pihak ketiga yang dituang dalam salah satu bagian dari kontrak. Dalam kegiatan bisnis, penyelesaian sengketa melalui lembaga arbiter sudah lazim digunakan terutama menyangkut kontrak dagang internasional misalnya seperti yang tercantum dalam *Uncitral Rules*.<sup>173</sup> Untuk mengetahui apakah para pihak menggunakan lembaga penyelesaian arbitrase atau tidak dapat dikaji dari perikatan arbitrase yang dibuat oleh para pihak. Perikatan arbitrase lahir dari suatu perjanjian yang harus dibuat dalam suatu akte, baik dalam bentuk akte kompromitendo maupun dalam bentuk kompromis. Umumnya lembaga arbitrer mensyaratkan adanya perjanjian tertulis. Ada dua macam klausula arbitrase: yaitu a) *pactum de compromitendo*; dan b) *acta compromise*. Klausula *pactum de*

---

<sup>172</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, op.cit, Pasal 1 angka 1.

<sup>173</sup> Amirizal, *Hukum Bisnis, Risalah Teori dan Praktek*, Djambatan, Jakarta, 1999. Hal. 118.

*compromitendo* dibuat sebelum sengketa terjadi, dapat bersamaan dengan saat pembuatan perjanjian pokok atau sesudahnya.<sup>174</sup> *Acta compromise* dibuat setelah terjadinya sengketa yang berkenaan dengan pelaksanaan suatu perjanjian, ini berarti kedua belah pihak setuju bahwa sengketa yang terjadi diselesaikan melalui arbitrase. Dari persyaratan isi perjanjian arbitrase tersebut dapat disimpulkan bahwa seorang arbiter haruslah seorang yang sungguh-sungguh memahami bidang hukum. Untuk itu Pasal 12 UU No. 30/1999,<sup>175</sup> telah menetapkan syarat seorang arbitrer yaitu: cakap, usia minimal 35 tahun, tidak memiliki hubungan kekeluargaan dengan pihak yang bersengketa, tidak mempunyai kepentingan dengan salah satu pihak yang bersengketa dan memiliki pengalaman serta menguasai secara aktif bidangnya paling sedikit 15 tahun.

Apabila tidak tercapai kesepakatan antara kedua belah pihak dalam menetapkan arbiter, arbiter dapat ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Negeri. Penunjukan arbiter berarti para pihak memberikan wewenang kepada arbiter untuk memilih dan membentuk arbiter yang ketiga, selanjutnya arbiter ketiga diangkat oleh majelis arbiter. Apabila dalam jangka waktu 30 hari setelah pemberitahuan diterima oleh pemohon dan salah satu pihak tidak menunjuk seseorang yang akan menjadi anggota majelis arbiter, maka arbiter yang ditunjuk oleh pihak lain akan bertindak sebagai arbiter tunggal dan putusannya mengikat kedua belah pihak.

---

<sup>174</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian sengketa di luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi & Arbitrase)*, op. Cit. hal. 100.

<sup>175</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 op.cit, Pasal 12.

Di kalangan bisnis umumnya memilih penyelesaian sengketa bisnis melalui arbiter dengan pertimbangan<sup>176</sup> untuk: (a) menghindari publisitas; (b) menekan biaya penyelesaian sengketa; (c) menyelesaikan sengketa secara cepat; (d) menyelesaikan sengketa melalui penggunaan para ahli bidangnya; (e) menghindari penyelesaian sengketa yang tidak adil.

#### **E. Sengketa yang timbul akibat Pentingnya Fungsi Tanah**

##### **1. Fungsi Tanah sebagai Domisili dan Pemenuhan Kebutuhan Hidup**

Bukti bahwa tanah dapat menjadi sumber sengketa seiring dengan munculnya *primus inter pares*<sup>177</sup> sebagai orang yang dianggap paling kuat dan berkuasa dalam masyarakat purba telah menumbuhkan suatu budaya adanya pengakuan bahwa hanya pihak yang kuat yang dapat menguasai pemukiman atau wilayah yang luas semacam tuan tanah. Kekuasaan yang besar seorang *primus inter pares* kemungkinan telah menimbulkan rasa tidak senang dari sebagian orang-orang di sekitarnya yang berani menentangnya sehingga dapat menyebabkan sengketa di antara mereka untuk memperebutkan wilayah atau tanah. Penaklukan antara kelompok satu dengan kelompok yang lain, atau daerah satu dengan daerah yang lain, antara negara satu dengan yang negara lain, dapat terjadi setiap saat manakala ada suatu kelompok atau suatu bangsa berusaha menguasai suatu

---

<sup>176</sup> Basuki Retnowibowo, *Studi Perbandingan Beberapa Model Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, dalam Pro Justusia, Nomor 4 Oktober 1996, hal. 37.

<sup>177</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu hukum*, Mandar maju, Bandung, 1999, hal. 191.

daerah atau suatu negara walaupun ibaratnya hanya sejengkal tanah. Dalam keadaan demikian hukum akan timbul dan disepakati untuk menyelesaikan masalah dari para pihak yang bersengketa atau berselisih. Hukum, baru ada apabila ada konflik kepentingan manusia atau *conflict of human interest*,<sup>178</sup> untuk memenuhi kebutuhan manusia atau dirinya, ternyata pemenuhan kebutuhan itu merugikan orang lain.<sup>179</sup> Persoalan hukum timbul akibat orang melanggar kaidah hukum sehingga menimbulkan konflik atau sengketa, sebaliknya apabila semua tindakan hukum yang dilakukan oleh manusia tidak menimbulkan kerugian orang lain, atau tidak ada gangguan terhadap pihak lain, maka persoalan hukum tidak akan ada.<sup>180</sup> Akibat terjadinya sengketa, akan timbul sederet pertanyaan berikut: mengapa terjadi sengketa?; siapa yang bersengketa?; adakah pihak yang terpanggil untuk menyelesaikan sengketa itu paling tidak sebagai juru damai?; bagaimana cara menyelesaikan sengketa?; hukum apa yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa?; bagaimana akhir penyelesaian sengketa?; puaskah para pihak dengan keputusan yang diambil dalam menyelesaikan sengketa itu?; apabila ternyata ada pihak yang merasa tidak puas apakah mereka akan mengambil tindakan untuk menghakimi sendiri?; apakah dengan adanya banyak persoalan hukum yang menimbulkan sengketa, membuktikan kesadaran hukum manusia itu rendah?; apakah kesadaran hukum yang tinggi dapat mencegah timbulnya

---

<sup>178</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, op.cit. hal. 30.

<sup>179</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, ibid, hal. 31

<sup>180</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, ibid.

sengketa? Pertanyaan-pertanyaan itu masih perlu diuji kebenarannya dengan mengungkap permasalahan lebih mendalam (*verstehen*) sampai akhirnya mampu memberikan suatu analisis yang tajam terhadap persoalan hukum yang timbul untuk diajukan sebagai rekomendasi bagi para pihak yang bersengketa maupun para pemuka masyarakat dan penguasa mereka dengan harapan dapat memberikan daya kontribusi secara sosiologis bagi ketertiban masyarakat setempat. Semua upaya untuk mendamaikan suatu sengketa adalah untuk mencegah timbulnya tindakan “main hakim sendiri”, atau disebut oleh Sudikno,<sup>181</sup> dengan istilah “*eigenrichting*” (tindakan menghakimi sendiri, aksi sepihak). Menurut Sudikno memang dalam lapangan hukum perdata diperbolehkan untuk melakukan suatu tindakan atau aksi sepihak, asalkan pada saat ia melakukan tindakan itu semata-mata untuk menjaga ketertiban dan tidak merugikan orang lain. Sudikno memberi contoh seseorang memotong dahan atau menebang pohon milik seorang tetangga yang menjulur ke rumahnya, setelah ia meminta tolong kepada pemiliknya, tetangganya menolak untuk memotong dahan atau menebang pohon tersebut. Dalam keadaan demikian, karena dikawatirkan akan mengganggu keselamatannya, ia diperbolehkan (oleh hukum) untuk memotong dahan atau menebang pohon tersebut asalkan tidak menginjak pekarangan tetangganya.

Sengketa yang dikemukakan dalam contoh di atas, sifatnya sederhana dan nilai kerugiannya relatif kecil. Namun apabila

---

<sup>181</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, ibid, hal. 23.

dipertanyakan lagi kepada pelaku yang main hakim sendiri yaitu dengan memotong dahan atau menebang pohon tetangga tersebut, alasan mengapa ia memotongnya, bisa jadi jawaban pelaku pemotongan pohon itu dapat mengundang reaksi keras orang lain atau justru menyatakan persetujuannya. Mengapa ada persetujuan pihak lain agar ia melakukan main hakim sendiri? Jawaban si pelaku masuk akal, karena ia punya rumah susun (rumahnya bertingkat), dan apabila pohon itu tidak dipotong atau ditebang, pencuri bisa masuk ke rumahnya dengan jalan memanjat pohon milik tetangga yang menjulur ke rumahnya, dan pencuri memasuki rumahnya melalui lantai bertingkat, akhirnya terjadi tindak pencurian. Demikianlah pentingnya tanah sebagai domisili telah menyebabkan setiap orang mempertahankan tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya.

## 2. Timbulnya Keresahan Sosial Akibat Masalah Tanah

Berbagai masalah tanah muncul sebagai akibat upaya manusia berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga seringkali timbul keresahan sosial. Selama kurun waktu satu tahun, yaitu antara bulan Juli tahun 1978 sampai dengan bulan Juli tahun 1979,<sup>182</sup> DPR RI telah menerima kedatangan 59 delegasi yang menyampaikan pelbagai masalah mengenai tanah dan 1500 surat yang isinya sebagian besar mengenai masalah tanah. Beberapa kasus tanah,<sup>183</sup> yang menimbulkan keresahan sosial hampir bertebaran di seluruh Nusantara, seperti kasus

---

<sup>182</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984, hal. 103.

<sup>183</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat*, op.cit.hal. 105-109.

tanah Siria-ria Balige (1963), kasus tanah Jenggawah (1979), kasus tanah Pangkalan Udara S. Sukani dan Husein Sastranegara (1979), kasus tanah Cengkareng (1979), kasus tanah Srandol, Semarang (179). Demikian pula kasus pembebasan tanah untuk pembangunan waduk Kedung Ombo,<sup>184</sup> dalam pelaksanaannya berhasil dinventarisasi berbagai peraturan sehingga membutuhkan beroperasinya peraturan-peraturan mengenai peningkatan daya guna dan hasil guna serta penambahan ganti rugi per tahun yang tidak sedikit. Dari temuan di lapangan dapat dikemukakan bahwa kasus pembebasan tanah untuk pembangunan waduk Kedung Ombo, hukum mampu menjalankan fungsinya sebagai sarana rekayasa masyarakat, secara kongkrit telah dapat dirasakan oleh masyarakat setelah selesainya waduk untuk keperluan irigasi sawah pertanian. Berbagai contoh kasus tersebut menunjukkan ada segi positif dari kasus mengenai tanah apabila diselesaikan secara bersama oleh para pihak yang bersengketa, sebaliknya mengandung segi negatif apabila terjadi kegagalan dalam penyelesaiannya.

Di era global sengketa tanah sudah tidak asing lagi bagi warga masyarakat terutama dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk yang membutuhkan lahan pembangunan, proyek-proyek industri, pertambangan, pembangunan bendungan, jalan tol, pertokoan modern, perhotelan dan sebagainya yang kadang-kadang dilakukan dengan jalan

---

<sup>184</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, Ringkasan Penelitian "*Fungsi Hukum dalam Melakukan Rekayasa Pengaturan di Bidang Pertanahan*" (*Studi Kasus Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Waduk Kedung Ombo*), dalam Majalah Masalah-masalah Hukum Nomor 5 Tahun 1993.

pengambil-alihan hak atas tanah dari penduduk setempat atau hak tanah ulayat. Masalah pertanahan semakin bertambah rumit manakala terjadi pemaksaan ganti rugi yang ditetapkan sepihak dari pengembang atau investor. Terhadap tanah-tanah ulayat sejak diundangkannya UUPA tahun 1960, tidak ada usaha untuk menempatkan masalah tanah ulayat tersebut secara tegas, bahkan lebih parah lagi dengan tanah hak ulayat dianggap sebagai penghalang pembangunan.<sup>185</sup> Tidaklah mengherankan apabila kemudian pada tahun 1997, yaitu saat masyarakat Indonesia sebagian besar berada dalam kondisi krisis ekonomi, ada pihak-pihak yang berusaha untuk menguasai tanah-tanah ulayat mereka kembali yang sebelumnya telah dikuasai oleh pihak lain dengan cara-cara yang tidak sehat (main paksa, ganti rugi yang tidak memadai dan sebagainya). Ekspansi dari pembangunan semakin jauh dengan munculnya anggapan bahwa program transmigrasi sebagai kebijakan pembangunan nasional dianggap sebagai penyebab hilangnya tanah hak ulayat, sehingga dijadikan alasan untuk menguasai kembali wilayah transmigran atau berusaha mengusir para transmigran yang dianggap telah merampas hak mereka.

Kompleksitas sengketa tanah pada akhirnya menjadi semakin luas. Semula dari usaha masyarakat untuk mencari keadilan di dalam memperoleh ganti rugi yang wajar atas tanah mereka yang telah diambil alih secara paksa dengan dalih untuk proyek-proyek pembangunan (bendungan, jalan tol, bandara dll), pada akhirnya merembet pada alasan-

---

<sup>185</sup> A.P. Parlindungan, *Sertifikat Hak Atas Tanah dan Kepastian Hukum*, Kompas, 17 September 1998.



alasan keterpurukan ekonomi akibat krisis moneter. Masyarakat mengapling tanah, menjadikan lahan tidur sebagai tempat pertanian atau bercocok tanam, menjarah tanah-tanah perkebunan milik pemerintah. Rumitnya masalah tanah sehingga menimbulkan sengketa juga berasal dari himbauan pemerintah untuk memanfaatkan lahan tidur untuk memberi kesempatan bekerja bagi para korban Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) tanpa diikuti dengan mekanisme pengelolaan tanah yang sistematis. Apabila telah terjadi sengketa antara beberapa pihak akibat konflik kepentingan (*conflict of interest*), salah satu pihak melakukan tuntutan atas kerugian yang dideritanya. Siapa di antara mereka yang dirugikan memang belum dapat diputuskan, apabila belum ada pihak yang berusaha melakukan penyelidikan. Kemungkinan sambil menunggu tercapainya suatu putusan yang dianggap “adil” oleh para pihak yang bersengketa, mereka mencari jalan keluar dengan memanfaatkan “figur” manusia yang tahu, mau dan memiliki kesadaran (*actus humanus*) menyelesaikan konflik seadil-adilnya terutama bagi kelompok ekonomi lemah yang seharusnya dilindungi.

### 3. Prosedur yang ditempuh dalam menyelesaikan Sengketa Tanah

Mengingat masalah tanah merupakan hal yang rawan, perlu ditempuh upaya pemecahannya sesuai dengan kehendak masing-masing pihak, baik melalui litigasi maupun non litigasi. Misalnya untuk menyelesaikan sengketa tanah melalui kepala desa (non litigasi) sebagai

hakim perdamaian memang berbeda dengan prosedur yang ditempuh melalui pengadilan (litigasi).

Dari hasil penelitian yang pernah dilakukan di daerah-daerah Sumatera,<sup>186</sup> ternyata prosedur yang ditempuh dalam menyelesaikan sengketa di beberapa daerah tersebut dibawah ini dapat disimpulkan berakar pada budaya hukum masyarakat yang dihormati berlakunya dari generasi ke generasi. Adapun contoh dari upaya penyelesaian sengketa yang berakar pada budaya hukum setempat dapat dijumpai di beberapa daerah di Indonesia, misalnya di Kabupaten Pasir Selatan: Pertama-tama diusahakan penyelesaian melalui mamak dari pihak-pihak yang bersengketa, apabila tidak dapat diselesaikan diteruskan Kepala Penghulu para pihak. Kalau sengketa masih tetap tidak terselesaikan, perkara diteruskan ke Balai Adat, lalu ke Karapan Nagari dan akhirnya ke Camat. Di Kabupaten Tanah Datar: Pihak yang mempunyai kekuasaan untuk menyelesaikan sengketa adalah mulai dari mamak rumah, mamak persekutuan, dan akhirnya Pemerintahan nagari atau Kerapatan Nagari;

Contoh tersebut menunjukkan suatu prosedur yang ditempuh oleh suatu masyarakat yang ada di beberapa kabupaten di Sumatera dalam menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Dari beberapa contoh tentang prosedur penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat diterapkan juga di bidang pertanahan karena masalah sengketa menyangkut berbagai aspek. Pihak-pihak yang menempuh jalur penyelesaian sengketa di luar

---

<sup>186</sup> Thoyib Sugianto, *Hukum Agraria I*, op.cit, hal. 51.

pengadilan telah mempertimbangkan dengan baik, selain telah merupakan budaya hukum nenek moyang yang menempuh penyelesaian. Setiap masalah melalui kepastian hukum dan kesebandingan hukum,<sup>187</sup> fungsi kepala desa adalah menerapkan hukum sebagai sarana untuk mengendalikan dan memperbaharui masyarakat (desa). Selain itu langkah yang ditempuh untuk menyelesaikan sengketa juga didasarkan atas perhubungan prosedur yang mudah, tidak berbelit-belit, tidak birokratis, murah dan cepat.

Dalam mengkaji prosedur yang digunakan di atas landasan hukum adat sebagaimana dilaksanakan di beberapa lokasi penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa tanah oleh Von Savigny sebagaimana dikutip oleh Sudiyat,<sup>188</sup> mengindikasikan bahwa hukum di dalam setiap masyarakat sebagai salah satu penjelmaan (*geestesstructuur*) dari masyarakat yang bersangkutan mempunyai corak dan sifatnya sendiri, yaitu hukum dari masyarakat masing-masing; hukum menurut Von Savigny mengikuti *Volksgeist*,<sup>189</sup> atau jiwa rakyat dari masyarakat tempat hukum itu berlaku, sehingga setiap masyarakat akan mempunyai hukum yang sesuai dengan jiwa rakyatnya, termasuk di dalamnya hukum adat yang berlaku secara tidak tertulis yang berawal dari adat kebiasaan suatu masyarakat. Hukum adat adalah hukum yang tidak tertulis tetapi meskipun tidak tertulis karena kepatuhan masyarakat terhadap kebiasaan masyarakat

---

<sup>187</sup> Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984, hal 44.

<sup>188</sup> Von Savigny dalam Iman Sudiyat, *Azas-azas Hukum Adat*, op.cit, hal. 34.

<sup>189</sup> Theo Huijbers, *Filsafat hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hal. 116.

setempat yang dilakukan secara berulang-ulang akhirnya diakui sebagai hukum yang memiliki kekuatan hukum. Hukum adat adalah hukum *non statuir* yang sebagian besar adalah hukum kebiasaan dan sebagian kecil hukum Islam.<sup>190</sup> Hukum adat berat berakar pada kebudayaan tradisional, suatu hukum yang hidup karena terjelma dalam perasaan hukum yang nyata dari rakyat sesuai dengan sifatnya dan terus menerus berkembang seperti hidup itu sendiri.<sup>191</sup>

Terhadap kepastian dan kekuatan hukum berlakunya hukum adat, dikemukakan oleh Iman Sudiyat,<sup>192</sup> sebagai berikut: "Hukum adat itu terutama hukum yang mengatur tingkah laku manusia Indonesia dalam hubungannya satu sama lain, baik merupakan keseluruhan kelaziman, kebiasaan dan kesustilaan yang benar-benar hidup di masyarakat adat, karena dianut dan dipertahankan oleh anggota-anggota masyarakat itu, maupun yang merupakan keseluruhan peraturan yang mengenal sanksi atas pelanggaran dan ditetapkan dalam keputusan-keputusan para penguasa adat (mereka yang mempunyai kewibawaan dan berkuasa memberi keputusan dalam masyarakat adat itu) yaitu dalam keputusan Lurah, Penghulu, Pembantu Lurah, Wali tanah, Kepala Adat, Hakim." Pendapat Iman Sudiyat tersebut menunjukkan bahwa hukum adat sebagai hukum tidak tertulis mempunyai kepastian dan kekuatan hukum berlakunya karena masyarakat memiliki budaya hukum untuk mematuhi

<sup>190</sup> Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hal. 3.  
<sup>191</sup> Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*, ibid, hal. 60.  
<sup>192</sup> Iman Sudiyat, *Azas-azas Hukum Adat*, op.cit, hal. 20.

kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat. Keadan untuk mematuhi berbagai aturan tidak tertulis itu karena sesuai dengan jiwa rakyat sehingga mereka diberi sanksi berupa teguran, bahkan denda untuk pembangunan desa. Sikap patuh terhadap peraturan desa yang tidak tertulis tersebut menciptakan suasana kebatinan di antara warga desa yang damai, menghindarkan diri dari persengketaan antar anggota masyarakat, terutama sengketa yang timbul dari urusan tanah yang dianggap sebagai tempat tinggal turun temurun yang sakral dan sebagai tempat usaha untuk mencari penghidupan keluarga. Budaya hukum masyarakat di lingkungan hukum adat telah membuat mereka untuk mencari penyelesaian sengketa secara damai. Oleh karena penguasa adat atau penguasa daerah dianggap sebagai panutan mengingat prinsip-prinsip paternalistik masih sangat tinggi dianut oleh masyarakat, maka wajar apabila sikap kebersamaan tersebut akhinya bermuara pada penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian. Hal ini sejalan dengan pendapat Ter Haar, sebagaimana dikutip oleh Iman Sudiyat,<sup>193</sup> bahwa: "Peradilan menurut hukum adat melanjutkan segala sesuatu yang ada dalam hidup kemasyarakatan dan yang telah mendapatkan bentuk sebagai hukum" Berdasarkan pendapat Ter Haar bahwa peradilan menurut adat merupakan suatu tindakan masyarakat untuk melestarikan pola hidup bermasyarakat, maka hukum adat yang sebagian juga berisikan segala ketentuan yang harus dipatuhi oleh masyarakat (termasuk pola penyelesaian sengketa

<sup>193</sup> Iman Sudiyat, *Azas-azas Hukum Adat*, 1985. Op.cit, hal. 21.

Dalam membahas budaya hukum erat kaitannya dengan sistem hukum, karena budaya hukum merupakan sub sistem hukum. Pendekatan sistem bukan hal baru dalam dunia pengetahuan pada dasarnya telah berkembang pada jaman kejayaan Romawi. Agrippa,<sup>194</sup> menggunakan pendekatan itu untuk menjelaskan esensi suatu negara: "... the state like a living body. Is a whole and just as the parts of body are interrelated and require each other's presence, so with the various strata of society". Mengenai istilah sistem Sudikno berpendapat, suatu tatanan atau kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu dengan yang lain; kumpulan yang ada dalam interaksi satu sama lain yang

#### 1. Hukum sebagai Sistem

### F. Budaya Hukum Masyarakat dalam menyelesaikan Sengketa Tanah

pendukung hukum, apakah akan melestarikan atau tidak. akhirnya tergantung dari sikap dan perilaku masyarakat sebagai hukum adat menjadi hukum yang hidup (*living law*), hukum adat pada hakim perdata. Dengan kekuatan berlakunya di kalangan masyarakat. hukum untuk menyelesaikan sengketa tanah melalui kepala desa sebagai berlaku di kalangan masyarakat merupakan sumber hukum atau landasan hukum adat atau kebiasaan setempat yang telah memiliki kekuatan hukum melalui kepala desa sebagai hakim perdata} menunjukkan bahwa

merupakan satu kesatuan yang terorganisir dan bekerjasama ke arah tujuan kesatuan, masing-masing bagian atau unsur harus dilihat kaitannya seperti mozaik, masing-masing saling terkait.<sup>195</sup> Arti pentingnya tiap bagian terletak justru dalam ikatan sistem, dalam kesatuan karena hubungannya yang sistematis dengan yang lain. Di luar sistem, masing-masing bagian itu tidak mempunyai arti. Sekalipun sistem itu tidak sama, namun memiliki kesamaan sifat atau ciri, ada hubungan khusus dan tatanan di antara unsur-unsur dalam sistem dan dengan unsur-unsur di luar sistem yang bersangkutan yang disebut struktur sistem. Struktur ini bersifat menentukan terhadap pertanyaan: unsur mana yang termasuk sistem, dan apa identitas sistem. Di bidang hukum, kedudukan sistem dapat dilihat dari kedudukan suatu undang-undang yang bisa sewaktu-waktu berubah, peraturan diganti, yurisprudensi berkembang, tetapi sistem hukum nasional sifatnya tetap. Istilah sistem berasal dari bahasa Yunani "systema"<sup>196</sup> yang mempunyai arti "whole compounded of several parts" (suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian), atau "an organized functioning relationship among units or components",<sup>197</sup> (hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur). Dalam perkembangan selanjutnya, penggunaan istilah sistem tidak hanya terbatas pada pengertian tersebut, akan tetapi

<sup>195</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, op.cit, hal 18.

<sup>196</sup> William A Shrode and D Voich, Jr, *Organization and Management Basic Systems Concept*,

<sup>197</sup> Irwin Book Co, Malaysia, 1974, p. 115.  
<sup>197</sup> Awad, Elias M, *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1979, p.4.

menunjuk pada dua hal, yaitu bahwa sistem merupakan: (a) hakekat suatu "entitas" atau sesuatu "wujud" benda (baik abstrak maupun kongkrit termasuk konseptual) yang mempunyai tata aturan atau susunan struktural dari bagian-bagiannya; (b) metode, tata cara, atau alat untuk mencapai sesuatu.<sup>198</sup> Sistem sebagai wujud (entitas), menunjuk pada sekumpulan aspek, unsur atau komponen, satu sama lain saling terkait, berfungsi dalam rangka mencapai tujuan. Sistem sebagai metode menunjuk pada suatu tata cara (prosedur), mengandung pengertian bahwa pada istilah sistem merupakan metodologi yang bersifat preskriptif (*prescriptive* = memberi petunjuk, ketentuan, bersifat menentukan), lebih berfungsi sebagai alat atau cara mencapai tujuan. Konsep pengertian sistem sebagai metode dikenal dalam pengertian umum sebagai pendekatan sistem (*system approach*), yaitu suatu penerapan metode ilmiah di dalam usaha memecahkan masalah; menerapkan "kebiasaan berpikir atau anggapan bahwa ada banyak sebab terjadinya sesuatu", di dalam memandang atau menghadapi adanya saling hubungan suatu benda, masalah, atau peristiwa. Pendekatan sistem berusaha menyadari adanya kompleksitas atau kerumitan suatu benda untuk menghindari pandangan yang sempit atau terlalu sederhana. Sifat berpikir secara sistem (*system thinking*), bersifat multi dimensional atau bersegi banyak, dan pelik. Jadi semakin mendekati pemikiran berlandaskan pada pendekatan sistem, semakin mendekati terwujudnya hasil penerapan yang objektif dan

<sup>198</sup> Tatang M. Amirin, *Pokok-pokok Teori Sistem*, Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 3-9.



tepat. Berkaitan dengan pengertian sistem yang mengandung dua aspek, yaitu sistem sebagai wujud dan sistem sebagai metode, Sudikno<sup>199</sup> mengemukakan bahwa sistem mengandung dua hal, sistem kongkrit dan sistem abstrak (konseptual). Sistem hukum secara entitas menunjuk pada wujud berupa peraturan perundang-undangan baik tertulis maupun tidak tertulis, dan berupa konsep hukum dalam bentuk abstraksi hukum, gagasan-gagasan yang bertujuan mengatur (perintah dan larangan) kehidupan manusia. Dari pengertian sistem yang sekaligus mencakup dua aspek tersebut, dapat dikaitkan dengan pengertian sistem hukum. Sistem hukum menunjuk pada dua hal, hukum sebagai wujud (entitas) dan hukum sebagai metode.

Hukum sebagai wujud merupakan suatu kumpulan, himpunan bagian yang saling terkait membentuk satu keseluruhan yang kompleks tetapi merupakan suatu kesatuan. Seperti halnya sebuah mesin, banyak ragam yang dinamakan mesin, ada mesin mobil, mesin pesawat udara, dan sebagainya, masing-masing komponennya bergerak menurut cara kerja yang telah ditentukan meskipun wujud berbeda. Sistem sebagai wujud menunjuk pada pengertian deskriptif, gambaran kongkrit suatu benda. Hukum sebagai sistem demikian juga, ada konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, sampai dengan aturan permainan (*rule of the games*)

<sup>199</sup> Sudikno Mertokusumo, *Pencapaian Hukum Sebuah Pengantar*, op.cit. hal. 104.

200 W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis atas Teori-teori Hukum* (Susunan I diterjemahkan dari buku aslinya "Legal Theory" Mohamad Arifin, disunting oleh A Nasir Budiman dan Suleman Sagib, Rajawali, Jakarta, 1990, hal. 176.

sepak bola, merupakan wujud suatu aturan atau norma, meskipun mempunyai fungsi berbeda. Dengan mengacu pada teori Hans Kelsen,<sup>200</sup> teori tentang "kongkretisasi" hukum (*stufentheorie*) memandang sistem hukum berbentuk piramida. Hukum membentang dalam proses yang bertahap, dari norma yang paling tinggi, paling abstrak pemberian norma-norma umum dan murni sampai kepada hukum yang terendah, yang secara lengkap diindividualisasi, kongkrit dan eksekutif. Menurut Hans Kelsen, antara dua kutub ini tiap norma tidak hanya "memberi" hukum, tetapi juga melaksanakannya, karena itu berperan serta dalam proses pengkongkretisasian hukum. Jadi kalau suatu undang-undang melakkan norma umum, maka undang-undang tersebut mengkongkritkan prinsip legislatif umum yang diletakkan oleh "*Grundnorm*" atau norma dasar. Hukum sebagai metode memandang pengertian bahwa hukum mengandung unsur normatif yang memandang segala tindakan manusia didasarkan pada tolak ukur dari sudut kaidah hukum yang secara preskriptif memberi pedoman hidup bersikap, berbuat atau bertindak laku, mengandung perintah dan larangan.

Ciri utama sistem adalah bahwa sistem berorientasi pada tujuan (*goal oriented*), artinya segala kegiatannya bertujuan, tujuan bersifat khas atau spesifik dan bersifat ganda (bisa lebih dari satu tujuan). Untuk

mentukan tolak ukur<sup>201</sup> pentingnya suatu tujuan, ada kriteria memilih pentingnya tujuan, yaitu kualitas atau mutu, kuantitas atau jumlah (banyaknya), waktu dan biaya. Misalnya kriteria sebuah mobil yang bagus adalah, daya tahan kenyamanan dan keterandalan tinggi (mutu), banyak model untuk dipilih, bensin irit (kuantitas), mudah diperoleh di pasaran (waktu), nilai tukar tinggi (biaya). Keempat kriteria itu dapat dipilih yang paling menguntungkan sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada. Ini berarti berhubungan dengan "cost and benefit" atau "cost-effectiveness" <sup>202</sup> sebagai teknik menganalisis yang bermanfaat untuk mengevaluasi alternatif. Secara umum tujuan sistem adalah menciptakan atau mencapai sesuatu yang berharga atau bernilai (value system).

Untuk dapat disebut sistem harus ada batas<sup>203</sup> suatu sistem, yang dapat berwujud fisik maupun konseptual, sehingga dalam suatu sistem terkandung komponen atau unsur-unsur sistem, yaitu sub-sub sistem, yang isinya menunjuk pada struktur (susunan bagian), substansi (wujud benda), dan nilai yang terkandung baik dalam struktur maupun substansi. Dalam sistem hukum nilai terangkum dalam budaya hukum, dengan pengertian bahwa budaya merupakan hasil cipta manusia yang memiliki kesadaran untuk menghasilkan karya cipta yang dapat memberi kepuasan

<sup>201</sup> William A. Shrode and Dan Voich, Jr., *Organization and Management: basic Systems Concepts*, Irwin Book Co, Malaysia. 1974, p. 125.

<sup>202</sup> Tatang M. Amrin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 27.

<sup>203</sup> Robert G. Murdick, and Joe E. Roses, *Information Systems for Modern Management*, Prentice Hall of India, New Delhi, Edition II, 1982, p. 408.

jasmani dan rohani manusia, Terciptanya budaya hukum dalam masyarakat merupakan suatu karya manusia yang telah memiliki kesadaran terhadap nilai-nilai keadilan untuk melindungi kepentingan manusia dan memelihara ketertiban masyarakat.

Jenis sistem beragam, masing-masing jenis akan memiliki indikator penggunaannya. Robert G Murdick dan Joel E. Ross,<sup>204</sup>

mengkatégorikan sistem menjadi 17 kelompok. Dari 17 kelompok tersebut dalam tulisan ini yang berkaitan dengan sistem hukum adalah: sistem konseptual; sistem empirik; sistem sosial; sistem terbuka; sistem tertutup. Untuk dapat menangkap maksudnya diuraikan dalam paparan berikut. (a) Sistem konseptual, disebut juga sistem analitik. Sistem ini berkaitan dengan struktur teoritik yang ada dalam dunia realita (*das Sein*) dan dunia idea (*das Sollen*). Sistem konseptual memberi penjelasan (*explanation, clarification*), yang muncul dalam bentuk rencana, struktur, pengelompokan kebijakan, atau tata cara (prosedur). (b) Sistem empirik, sistem operasional kongkrit yang tersusun dari manusia, benda-benda, energi, dan benda fisik lainnya. Sistem empirik dapat berlandaskan pada sistem konseptual sehingga merupakan cerminan perubahan konsep ke dalam dunia praktek. Sistem dalam praktek merupakan sistem empirik (dunia nyata – *das Sein*). (c) Sistem sosial, mengindikasikan manusia sebagai murni sistem sosial, lepas dari tujuan dan proses sistem lain, meskipun secara organisatoris sistem sosial menggunakan benda dan alat

<sup>204</sup> Robert G. Murdick and Joe E. Ross, *Information System for Modern Management*, ibid, p.399-403.

yang membentuk sistem secara fisik, namun yang merupakan aspek yang cocok untuk menjadi pusat perhatian adalah struktur organisasi dan perilaku manusianya; (d) sistem terbuka, berhubungan dengan lingkungan; semua sistem yang berkaitan dengan makhluk hidup termasuk sistem terbuka, sebab terpengaruh oleh apa yang dapat ditangkap oleh indera makhluk hidup tersebut; organisasi seperti negara dapat dideteksi dari sudut sistem terbuka, karena secara organisatoris memuat berbagai sub sistem (penduduk atau rakyat, wilayah, pemerintah yang berdaulat dalam lingkungan pergaulan dunia) yang saling berhubungan secara terbuka; (e) sistem tertutup, menunjuk suatu sistem yang terbatas ("barrier"), karena sub sistem suatu sistem merupakan komponen sistem, ia berada di luar dari sistem lain. Meskipun diragukan dalam kenyataan, namun masih dapat dipertahankan keberadaannya secara konseptual, karena sesuatu yang ada di luar sistem tidak masuk sebagai sub sistem suatu sistem. Misalnya sistem laboratorium, untuk mengubah elastisitas suatu logam (sub sistem) diterapkan sistem tertutup, jelasnya perubahan lingkungan yang akan mempengaruhi hasil penelitiannya diabaikan (karena berada di luar sistem). Senada dengan pendapat tersebut, sistem terbuka, menurut Komen,<sup>205</sup> ada hubungan timbal balik antara lingkungan dengan unsur-unsur yang tidak merupakan bagian sistem, merupakan pengaruh terhadap unsur di dalam sistem. Sistem hukum sebagai sistem terbuka, artinya sebagai satu kesatuan (peraturan) yang dipengaruhi oleh faktor-faktor

kebudayaan, sosial, maupun faktor ekonomi. Penafsiran hukum terbuka untuk penafsiran yang berbeda yang memungkinkan selalu ada perkembangan dalam bidang hukum. Scholten berpendapat,<sup>206</sup> hukum merupakan sistem terbuka karena berisi peraturan-peraturan hukum yang sifatnya tidak lengkap dan tidak mungkin lengkap, terbukti adanya istilah iktikad baik, sebagai kepala keluarga yang baik yang bisa ditafsir bermacam-macam pengertian. Untuk itu hukum harus bersifat terbuka<sup>207</sup> sehingga dapat dihubungkan dengan sistem di luar sistem hukum, seperti kesesuaian, sopan santun dan lain-lain. Berkaitan dengan pendapat Komen tersebut dapat dikemukakan bahwa sistem hukum mengandung struktur sebagai kerangka, substansi sebagai isi atau dagangnya dan budaya atau kultur hukum sebagai pembungkus sekaligus yang akan memberi nilai tambah bagi bekerjanya hukum (etika dan estetika). Dapat diibaratkan suatu benda tanpa kerangka, benda itu tidak akan dapat ditegakkan, ia akan “mati lemas” (semisal hukum yang tidak hidup atau hukum yang mati), ia ada akan tetapi tidak berfungsi. Untuk itu harus diberi isi atau substansi hukum, keberadaan isi tersebut akan memberi kekuatan gerak bagi kerangka (tidak kerdil atau kurus, hukum yang mandul) sehingga hukum akan memberi arti, bernilai (sebagai budaya hukum) bagi kesejahteraan masyarakat dalam menegakkan keadilan. Budaya hukum dapat berwujud budaya hukum tertulis, budaya hukum tidak tertulis dan budaya hukum

<sup>206</sup> Dalam K.J. Kraan, *Sillabus Rechtssysteem*, Universiteit Amsterdam, 1981, p.2.  
<sup>207</sup> Dalam K.J. Kraan, *Sillabus Rechtssysteem*, op.cit. p.3.

kombinasi.<sup>208</sup> Hukum sarat dengan nilai yang telah dipilih, oleh karena itu hukum merupakan sistem nilai dengan dimensi yang dapat dijumpai pada saat peraturan itu diterapkan, dan juga sejak saat peraturan itu dibuat.<sup>209</sup>

## 2. Budaya Hukum dalam Sistem Hukum

Satipito Rahardjo<sup>210</sup> mengemukakan analisis tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Satipito bertolak dari anggapan bahwa bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum, tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu, apakah pada akhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat, banyak ditentukan oleh sikap, pandangan dan nilai yang dihayati oleh masyarakat tersebut. Atas dasar anggapan itu Satipito Rahardjo mengemukakan perbedaan bagaimana budaya hukum pada masyarakat tradisional, masyarakat modern dan masyarakat yang sedang mengalami perkembangan. Pada masyarakat tradisional ciri utamanya bersifat tertutupan, berlakunya hukum sebagai “budaya hukum absolut”, tidak memberi kebebasan kepada individu untuk berusaha guna mendapatkan perolehan pribadi, memandang negatif terhadap konflik dan apabila yang demikian itu ada maka ia tidak dikembangkan sebagaimana mestinya untuk mendapatkan penyelesaian

<sup>208</sup> Lili Rasjidi, dan I.B Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, op.cit. hal 91.  
<sup>209</sup> Esmi Warassih, *Peranan Kultur Hukum dalam Penegakan Hukum*, Majalah Masalah-masalah Hukum, FH Undip, Semarang, 1995, hal. 20.  
<sup>210</sup> Satipito Rahardjo, *Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*, Makalah Ceramah pada Seminar Hukum Nasional ke IV, BPHN< Jakarta, 1979, hal. 41.

dan berusaha untuk secara mutlak mencapai suasana kebersamaan dan ketenangan dalam masyarakat.<sup>211</sup> Pada masyarakat modern, berkembang "budaya hukum terbuka" sebagai perwujudan dari keadaan dengan kebebasan untuk melakukan pilihan menjadi terbuka. Dalam arti bahwa masing-masing anggota masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan bagaimana ia akan menerima hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku baginya.<sup>212</sup> Pada masyarakat yang sedang mengalami perkembangan berlaku "budaya hukum personal" sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah serta menuntut keinginan diri pribadi. Ketiga bentuk budaya hukum tersebut merupakan budaya hukum lokal.<sup>213</sup>

Lawrence M. Friedman dalam bukunya *Law and Society*,<sup>214</sup> mengemukakan bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam sebuah sistem hukum yang sedang beroperasi adalah: (a) struktur hukum; (b) substansi hukum; dan (c) kultur hukum. Struktur hukum merupakan kerangka dari suatu sistem hukum, misalnya pengorganisasian kelembagaan, batas-batas kewenangannya, jalinan kerja sama antara aparat hukumnya, substansi hukum berupa kaidah-kaidah yang dituangkan dalam bentuk norma-norma hukum yang dijadikan pegangan lembaga-lembaga penegak hukum, pola-pola perilaku yang dapat diamati di kalangan penegak hukum yang

<sup>211</sup> Saptito Rahardjo, *Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*, ibid.  
<sup>212</sup> Saptito Rahardjo, *Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*, ibid, hal. 42.  
<sup>213</sup> Saptito Rahardjo, *Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*, ibid.  
<sup>214</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society, An Introduction*, Englewood Cliff, New York Prentice Hall Inc. 1977, p. 6-7.



dikehendaki oleh sistem hukum yang bersangkutan. Substansi hukum dibedakan menjadi kaidah substansial dan kaidah prosedural. Kaidah substansial mengacu pada pernyataan tentang apa yang harus diperbuat anggota-anggota masyarakat dan penegak hukum sesuai dengan apa yang diinginkan oleh sistem hukum yang berlaku. Kaidah prosedural mengacu pada kaidah-kaidah yang diperuntukkan bagi para pemegang peran dari sistem hukum yang bersangkutan. Kultur hukum atau budaya hukum berupa pemikiran-pemikiran, sikap-sikap, kehendak, harapan, harapan dan pendapat-pendapat di kalangan masyarakat dan penegak hukum, terutama yang dapat mendukung berlangsungnya sistem hukum yang bersangkutan. Budaya hukum memuat hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*). Budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum – kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum. Budaya hukum merupakan keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistem nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Daniel S. Lev<sup>215</sup> membagi budaya hukum dalam nilai-nilai hukum prosedural dan nilai-nilai hukum substantif. Nilai-nilai hukum prosedural, mempersoalkan tentang bagaimana cara mengatur tertib masyarakat dan manajemen konflik. Dengan demikian ia akan membantu menentukan

<sup>215</sup> Daniel S. Lev, *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia*, dalam Claire Holt (ed) *Culture and Politics in Indonesia*, Council University Press, 1972, p. 247.

bagaimana tempat yang diberikan kepada lembaga-lembaga hukum, politik, agama dan lain-lain, sepanjang waktu dalam sejarah bangsa dan

masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai hukum substantif, terdiri dari anggapan dasar mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber dalam masyarakat tentang apa yang dianggap adil dan tidak oleh masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>216</sup> konsep mengenai budaya hukum lebih luas dari ajaran tentang kesadaran hukum sebagaimana sering diperbincangkan orang karena, konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum. Jadi di samping kesadaran hukum masih ada banyak aspek lainnya yang dapat dimasukkan ke dalam komponen budaya hukum.

Jika seseorang sedang membicarakan suatu kasus bahwa,<sup>217</sup> orang Amerika suka memperkarakan ke pengadilan (*litigious*) – yaitu, cepat-cepat ke pengadilan – orang tersebut sedang berbicara sesuatu tentang budaya hukum (lepas dari yang dikatakan itu benar atau tidak). Manusia berbicara budaya hukum setiap saat tanpa sadar, misalnya pembicaraan mengenai orang-orang yang tinggal di daerah kumuh cenderung tidak mempercayai polisi, bahwa Mahkamah Agung mengenyam wibawa tinggi, bahwa orang Katolik Roma cenderung menghindari perceraian, bahwa kelompok menengah lebih sering mengadu ke badan pemerintah

---

<sup>216</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hal. 153-154.  
<sup>217</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction, Second Edition*, Penerjemah Wisnu Basuki “*Hukum Amerika Sebuah Pengantar*”, Tata Nusa, Jakarta-Indonesia, 2001. Hal. 8.

<sup>218</sup> Lawrence Friedman, *Legal Culture and the Welfare State* dalam Gunther Teubner (ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, 1986, p. 17.

dibandingkan orang-orang yang mendapat tunjangan pemerintah, maka orang itu sedang berbicara budaya hukum. Dengan perkataan lain, budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya. Ibarat mesin, substansi hukum adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin, itu, sedangkan budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Setiap masyarakat, komunitas atau negara memiliki budaya hukum. Di manapun asalkan ada penghuniannya (komunitas) selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum. Satu sub-budaya yang sangat menonjol adalah budaya hukum dari "orang dalam" (*insider*) yaitu, hakim dan penasihat hukum yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri. Karena hukum adalah urusannya, nilai dan sikap membentuk banyak keragaman terhadap sistem itu. Budaya hukum dibedakan menjadi dua bagian,<sup>218</sup> budaya hukum internal yang dianut oleh para ahli hukum dan para hakim, (*internal legal culture*) dan budaya hukum eksternal (*external legal culture*) yang dianut oleh masyarakat pada umumnya.

Bekerjanya budaya hukum merupakan suatu keadaan yang terjadi karena struktur dan substansi hukum dalam keadaan *equilibrium*, atau tetap. Struktur hukum yang memiliki jati diri sebagai kerangka dari suatu

sistem hukum, sulit untuk dapat digerakkan, ia statis (*das Sollen*). Demikian pula substansi hukum, yang memiliki jati diri sebagai serangkaian kaidah yang dituang ke dalam berbagai wujud atau bentuk hukum, merupakan pedoman kerja bagi para penegak hukum, kedudukannya bersifat *equilibrium* juga. Apabila hukum hanya dilihat dari sudut bekerjanya hukum semata-mata yaitu dari segi struktur saja,<sup>219</sup> maka akan terpaku pada kerangka bekerjanya sistem hukum sebagaimana digambarkan dari peraturan-peraturan yang berlaku. Sebaliknya apabila hukum hanya dilihat dari sudut substansi saja, dengan menempatkan hukum sebagai seperangkat norma yang logis, konsisten dan bersifat otonom, maka hukum hanya sekedar sebagai suatu dogma yang bersifat dogmatis sehingga realitas sosial terabaikan.<sup>220</sup> Oleh karena struktur dan substansi hukum sebagai komponen hukum berada dalam keadaan yang relatif tetap sebelum ada budaya hukum yang mengubahnya, maka untuk menggerakkannya harus dibantu oleh budaya hukum agar dapat berfungsi. Budaya hukum sebagai aspek dalam sistem hukum dilihat secara realistik, hukum sebagaimana apa adanya dalam kehidupan masyarakat, karena di mana ada masyarakat, di situ ada hukum. Ini berarti melihat hukum sebagai terpasang dalam masyarakat.<sup>221</sup> Hukum yang tidak berfungsi akan mati, sehingga fungsi hukum sangat berpengaruh pada kedudukan dan

<sup>219</sup> Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dalam Masyarakat*, Media Sarana Press,

Jakarta, 1986, hal. 89.

<sup>220</sup> Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dalam Masyarakat*, ibid.

<sup>221</sup> Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dalam Masyarakat*, ibid, hal. 90.

peran hukum dalam masyarakat.<sup>222</sup> Fungsi hukum adalah, sebagai alat pengatur tata tertib hubungan masyarakat, sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin, sarana penggerak pembangunan, dan sebagai fungsi kritis. Fungsi ini terkait dengan isi kaidah hukum, karena kaidah hukum,<sup>223</sup> memiliki dua pengertian. Dalam arti luas, kaidah hukum merupakan peraturan yang menentukan bagaimana manusia bertindak laku, bersikap dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi; dan dalam arti sempit kaidah hukum merupakan nilai yang terdapat dalam peraturan kongkrit. Fungsi hukum yang esensial adalah<sup>224</sup> untuk menjaga stabilitas dan kepastian sebagai tujuan-tujuan utama dari hukum. Fungsi hukum sebagai suatu mekanisme pengendalian sosial (*social control*),<sup>225</sup> yang berupa suatu proses yang direncanakan yang bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh atau bahkan memaksa anggota-masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku. Fungsi hukum mencakup tiga perspektif<sup>226</sup> yaitu: 1) perspektif kontrol sosial (*social control*); 2) perspektif rekayasa sosial (*social engineering*); dan 3)

- <sup>222</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sian Grafika, Jakarta, 1993, 53.  
<sup>223</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2000, 11.  
<sup>224</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan tentang Filsafat Hukum*, Lembaga Penelitian Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 1978, hal. 18.  
<sup>225</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan Indonesia*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1975. Hal. 75.  
<sup>226</sup> Dalam Ronny Hanitjo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1982, hal. 10-11.

perspektif emansipasi masyarakat dari hukum, yaitu yang meninjau dari bawah terhadap hukum (*the bottom's up view of law*). Perspektif kontrol sosial menempatkan hukum dari sudut pandangan polisi (*the policeman view of the law*) terhadap hukum. Kontrol sosial dilihat sebagai sikap dan tingkah laku masyarakat secara perorangan atau kelompok dengan maksud untuk memperbaiki keadaan dengan bentuk lisan atau tulisan yang disalurkan secara langsung atau tidak langsung terhadap aparat pemerintah atau lembaga-lembaga masyarakat dalam kaitannya dengan aturan hukum yang berlaku.<sup>227</sup> Sebagai fungsi kontrol, hukum berfungsi untuk mempertahankan eksistensi kelompok,<sup>228</sup> masyarakat atau negara. Perspektif *social engineering* atau rekayasa sosial merupakan suatu tinjauan yang digunakan oleh para pejabat (*the official's perspective of law*), dengan pusat perhatian pada apa yang diperbuat oleh para pejabat atau penguasa dengan hukum, disebut dengan istilah *the technocrat's view of law*, memfungsikan hukum sebagai sumber mekanisme. Perspektif ketiga adalah emansipasi masyarakat dalam hukum, bagaimana kemampuan hukum sebagai sarana penampung aspirasi masyarakat, kesadaran hukum, penegakan hukum, budaya hukum dan sebagainya. Apabila konsep ini diterapkan, masyarakat mendapatkan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam pengembangan hukum, artinya dalam

<sup>227</sup> Sukarna, *Social control (Kontrol Sosial)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990 hal. 2-3.

<sup>228</sup> Dalam Ronny Hanitjo Soemito, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hal. 56.

mengembangkan fungsinya, hukum berusaha untuk menampung berbagai aspirasi masyarakat dengan menerapkan hukum responsif dari Nonet dan Selznick<sup>229</sup>, yaitu hukum sebagai sarana yang merespon aspirasi masyarakat dengan strategi pembangunan hukum responsif yang diletakkan pada peranan lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan terhadap penerapan perspektif hukum sebagai *social control*, *social engineering* dan perspektif emansipasi masyarakat dari hukum, diperoleh suatu kesimpulan, bahwa,<sup>230</sup> fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial ("*social engineering*") dan sebagai sarana pengendalian sosial ("*social control*"), menunjukkan suatu tingkat efektivitas peraturan-peraturan yang dapat menanggulangi hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan proyek waduk Kedung Ombo di Kemusu Jawa Tengah (hukum sebagai *social control*). Di sisi lain, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hukum mampu menjalankan fungsinya sebagai *social engineering* atau rekayasa sosial (masyarakat) yang secara konkrit dapat dilihat pada keberhasilan proyek Waduk Kedung Ombo untuk membebaskan tanah guna pembangunan waduk tersebut serta berhasilnya waduk untuk keperluan irigasi sawah.

<sup>229</sup> Dalam Ronny Hanitijo Soemito, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1982, hal. 151  
<sup>230</sup> Ronny Hanitijo Soemito, *Fungsi Hukum dalam melakukan Rekayasa Pengaturan di Bidang Pertanian (Studi Kasus Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Waduk Kedung Ombo)*, Majalah Masalah-masalah Hukum Nomor 5 Tahun 1993, FH Undip, Semarang, hal. 36-42.

Di dalam perkembangannya, budaya masyarakat untuk hidup damai dengan menyelesaikan sengketa secara kekeluargaan bukan lagi menjadi monopoli masyarakat yang merasa hidup dalam ikatan komunal atau kekerabatan, akan tetapi juga telah merambah masyarakat yang telah mengenal proses teknologi dalam hal sengketa. Alasan yang dikemukakan bisa jadi untuk menjaga prestise agar sengketa di antara para pihak tersebut tidak diketahui oleh pihak lain. Seperti kasus sengketa tanah yang mungkin melibatkan para pejabat karena tanah yang diperoleh akibat korupsi, kolusi atau nepotisme (KKN). Bila hal ini terjadi, mereka akan menempuh penyelesaian sengketa di luar pengadilan (jalan damai) agar sengketa tersebut tidak diketahui oleh masyarakat. Dalam kehidupan

Indonesia sebagai negara agraris, memberi tempat tumbuh bagi budaya masyarakat dalam kehidupan komunal kegotongroyongan dalam kebersamaan. Karena sikap hidup demikian itu telah memberi landasan atau pandangan hidup saling bantu membantu, tolong menolong sesama warga masyarakat. Budaya tersebut mereka tuang ke dalam pepatah petiti seperti: "bulat air karena pembuluh, bulat kata karena mufakat", artinya tidak ada suatu masalah yang tidak dapat diselesaikan asalkan ada kemauan. Apabila terjadi sengketa di antara warga masyarakat, mereka cenderung memilih jalur damai termasuk di dalamnya sengketa tanah.

### 3. Budaya Hukum Masyarakat Indonesia



masyarakat yang merasa dalam satu ikatan kekeluargaan, paraarganya berusaha menjaga keseimbangan kosmos dengan tetap menjalin rasa persaudaraan sehingga timbulnya sengketa dianggap tabu, terutama menyangkut masalah tanah yang sangat dijunjung tinggi oleh masyarakat sebagai tanah tumpah darah. Timbulnya sengketa dianggap hanya akan mengurangi "kekuatan magis" dalam masyarakat komunal. Dengan alasan budaya masyarakat Timor,<sup>231</sup> seperti Cina dan Jepang, secara tradisional tidak suka pada pengadilan karena pengadilan dianggap sebagai tempat orang-orang jahat yang tidak mematuhi hukum. Mereka segan membawa sengketa perdata ke pengadilan untuk menjaga keharmonisan hubungan antara manusia, sehingga diselesaikan melalui mediasi. Para imigran Skandinavia di Midwest Amerika Serikat, New Amsterdam di Belanda memiliki budaya hukum yang sama dalam menyelesaikan sengketa di luar pengadilan untuk menjaga harmoni. Di Amerika Serikat dan Jepang, penyelesaian sengketa alternatif seperti arbitrase, negosiasi, mediasi dan konsiliasi semakin berkembang dengan alasan-alasan, yaitu efisien dan praktis.<sup>232</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh budaya hukum tradisional yang telah masuk ke dalam budaya hukum modern.

Masalah budaya hukum erat kaitannya dengan penegakan hukum karena penegakan hukum tergantung pada budaya hukum masyarakat setempat. Bertungsinnya hukum dalam masyarakat berpengaruh terhadap

<sup>231</sup> Erman Rajagukguk, *Budaya Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perdata di Luar Pengadilan*, Majalah Hukum, 2000, hal 1-2.  
<sup>232</sup> Erman Rajagukguk, *Budaya Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perdata di Luar Pengadilan*, ibid.

kesadaran hukum masyarakat, yaitu kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Penegakan hukum dipengaruhi oleh berbagai komponen,<sup>233</sup> yaitu faktor lingkungan tempat hukum tumbuh dan berkembang. Artinya bahwa di dalam mewujudkan tujuan hukum akan melibatkan para pembuat peraturan, pelaksanaan dan masyarakat, masing-masing ingin mengembangkan nilai-nilai yang ada di lingkungannya, di samping faktor non hukum. Komponen<sup>234</sup> yang ikut mempengaruhi penegakan hukum tersebut adalah “*substantive law*”, “*procedural law*”, “*personal law*”, “*organization*”, “*resources*”, “*decision rules*”, dan “*decision habits*”. Komponen personal menyangkut manusianya, sebagai pembuat, pelaksana dan sasaran peraturan. Kultur hukum memegang peran yang penting dalam penegakan hukum, karena menjabatani antara sistem hukum dengan tingkah laku masyarakatnya; seseorang menggunakan atau tidak menggunakan, patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat didukung oleh nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakatnya.

### G. Kedudukan dan Peranan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian dalam menyelesaikan Sengketa Tanah

Di dalam menelaah kedudukan kepala desa sebagai hakim perdamaian digunakan tinjauan secara interdisipliner atau dari berbagai sudut pandang,

<sup>233</sup> Esmi Warassih, *Peranan Kultur Hukum dan Penegakan Hukum*, Majalah Masalah-masalah hukum Nomor 2 Tahun 1995, FH Undip, Semarang, 1995, hal. 18.

<sup>234</sup> Esmi Warassih, *Peranan Kultur Hukum dan Penegakan Hukum*, ibid, hal. 22.

<sup>235</sup> Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 44.  
<sup>236</sup> Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, 1977, hal. 1.

yaitu dari segi ilmu hukum, sosiologi dan antropologi. Tinjauan dari segi ilmu hukum memberi paparan dari sudut hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun hukum tidak tertulis (hukum adat); segi sosiologi bertolak pada pandangan pola interaksi sosial dan segi antropologi berorientasi pada kebudayaan. Penyelesaian sengketa tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaiannya telah dilaksanakan pada masa Hindia Belanda<sup>235</sup> di Indonesia yaitu sejak tahun 1935, dengan adanya peradilan desa dan berlaku secara juridis formal melalui staatsblad 1935 No. 102 Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan: "Peradilan adat – *inheemse-rechtspraak in rechtstreeks bestuur gebied*", akan dihapuskan secara bersansur-ansur. Hukum dan kekuasaan yang selama ini diberikan kepada hakim perdamaiannya desa tidak dikurangi, sehingga peranan hakim perdamaiannya desa masih diakui oleh peraturan perundang-undangan. Di dalam setiap masyarakat secara tradisional dijumpai adanya kepala masyarakat sekaligus juga dipandang sebagai kepala adat. Menurut Soepomo,<sup>236</sup> seorang kepala masyarakat hukum adat memiliki aktivitas sebagai berikut: (a) tindakan-tindakan mengenai urusan tanah berhubungan dengan adanya pertalian yang erat antara tanah dan persekutuan (golongan manusia) yang menguasai tanah itu; (b) penyelenggaraan hukum sebagai usaha untuk mencegah adanya pelanggaran hukum (*preventieve rechtszorg*) supaya hukum dapat berjalan dengan semestinya; (c) penyelenggaraan hukum sebagai pembetulan hukum, setelah hukum itu dilanggar (*repressieve rechtszorg*). Di lingkungan masyarakat

Minangkabau,<sup>237</sup> seorang kepala masyarakat hukum adat diibaratkan sebagai sebatang kayu besar di tanah Jepang, tempat berindung di waktu hujan, tempat bernaung di waktu panas, uratnya tempat duduk, batangnya tempat benda milik desa (kepala desa dipandang sebagai pengayoman masyarakat yang bersifat paternalistik yang masih sangat dijunjung tinggi oleh masyarakat adat). Menurut Soetardjo Kartohadimodjo,<sup>238</sup> hak dan kewajiban kepala desa menurut *Inlandsche Ordonantie* adalah: (a) mengurus rumah tangga desa; (b) mengurus dan memelihara pekerjaan umum; (c) mengurus dan memelihara segala harta benda milik desa; (d) mengurus dan memelihara lembaga-lembaga desa; (e) mengawasi segala hal yang menyangkut kepentingan desa; (f) mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan; dan (g) bertanggung jawab atas segala kerugian yang disebabkan oleh kesalahannya.

Berkaitan dengan kedudukan dan peranan kepala desa sebagai hakim perdamai dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, tercantum ketentuan<sup>239</sup> kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya serta mendamaikan perselisihan masyarakat desa. Mengenai kekuatan mengikat dari putusannya ditetapkan juga dalam UU No. 22/1999 tersebut, bahwa segala perselisihan yang telah didamaikan oleh Kepala Desa bersifat mengikat pihak-pihak yang berselisih.

<sup>237</sup> Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, op.cit. hal. 24.  
<sup>238</sup> Soetardjo Kartohadimodjo, dalam Soejono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamai*, Rajawali, Jakarta, 1985. Op.cit. hal. 25.  
<sup>239</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, op.cit, Bagian Umum Nomor 1 Dasar Pemikiran Nomor 9 (7).

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Temuan Penelitian

Dengan mengacu pada permasalahan yang telah diajukan dalam

penelitian ini, dikemukakan hasil-hasil penelitian yang meliputi temuan penelitian dan pembahasan. Temuan penelitian mencakup penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Hasil temuan menunjukkan bahwa

budaya hukum masyarakat di dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian didasarkan pada hukum tertulis yang digunakan secara operasional untuk menentukan apakah hukum yang

dijadikan landasan untuk menyelesaikan sengketa sesuai dengan budaya hukum masyarakat yang bertumpu pada musyawarah. Berdasarkan ketentuan hukum masyarakat yang berlaku, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, masyarakat

dengan mediator kepala desa berusaha untuk menempuh jalan damai dalam penyelesaian sengketa mengenai tanah di Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kota Batu Kabupaten Malang. Hukum yang secara operasional

digunakan untuk menyelesaikan sengketa tanah tersebut adalah:

1. Kasus tanah absentee: surat pengaduan penduduk Dukuh Junggo Desa Tulungrejo atas tanah absentee, penyerahan surat kesepakatan dan dua buah buku sertifikat.
2. Kasus Tukar menukar Tanah Perum Perhutani dengan tanah milik penduduk: surat Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Malang tentang

- Perseetujuan Permohonan Tukar Menukar Tanah Magersari Petak 4E dan 11C RPH Punten BKPH Pujon, KPH Malang, Surat Permohonan Tukar Menukar Tanah Magersari Petak 4E dan 11C RPH Punten BKPH Pujon, KPH Malang, Surat Kuasa Direksi Perum Perhutani Jakarta yang memberikan kuasa kepada Kepala Unit II perum Perhutani Propinsi Jawa Timur di Surabaya. Untuk kasus-kasus yang lain dalam temuan ini digunakan dasar kesepakatan bersama karena pada umumnya bukti pemilikan tanah hak para pihak yang bersengketa terbatas pada girik atau petok.
- Ada tujuh kasus yang ditemukan, masing-masing kasus dianalisis secara yuridis dan yuridis sosiologis. Adapun kasus-kasus mengenai sengketa tanah tersebut adalah:
1. Kasus tanah *absentee* dengan sertifikat yang bermusur KKN.
  2. Kasus tukar menukar tanah Perum Perhutani dengan tanah penduduk.
  3. Kasus bangunan di atas tanah yang melebihi batas tanah hak.
  4. Kasus tanah warisan.
  5. Kasus utang piutang dengan pelunasan dalam bentuk pembayaran tanah.
  6. Kasus pembagian tanah bapak angkat dengan anak angkat akibat bapak angkat ingkar janji.
  7. Kasus jual beli tanah dengan sertifikat cacat hukum.

Dari temuan penelitian tersebut menunjukkan bahwa kasus yang timbul akibat sengketa tanah meliputi sengketa antara individu dengan individu, dan antara individu dengan publik.

## B. Pembahasan

Deskripsi mengenai situasi dan kondisi Desa Tulungrejo Batu Malang, yang ditinjau dari sudut geografis, ekonomis dan sosial budaya meliputi tinjauan dari beberapa sudut.

a. Dilihat dari sudut geografis.

Desa Tulungrejo yang masuk dalam "kukuban" wilayah kota Batu, sebuah kota dingin di kota Malang. Dalam perkembangannya Kota Batu berubah status menjadi kota administratif, (1994) dan status kota administratif kota Batu berubah lagi menjadi kotamadya (1999) di lingkungan kabupaten Malang Propinsi Jawa Timur. Desa Tulungrejo terdiri atas 6 dusun, yaitu: Dusun Kekep, Gondang, Gerdu, Junggo, Gabes, dan Sumberbrantas. Desa Tulungrejo di kota Batu yang juga terkenal sebagai kota dingin, berdasarkan data monografi desa dan Kelurahan, yang tercatat di Kantor Desa Tulungrejo tanggal 30 Juni 2000,<sup>240</sup> memiliki wilayah seluas 1.249.155 ha, dengan ketinggian tanah dari permukaan laut sekitar 1.115 s/d 1.700 M, berpenduduk 10.971 jiwa. Desa Tulungrejo memiliki tanah hak sebagai "bondo deso" setara "hak ulayat" seluas 9.930 ha. Matapencarian penduduk desa Tulungrejo sebagian besar adalah

<sup>240</sup> Sumber: dokumen Kantor Desa Tulungrejo yang dikutip tanggal 28 Oktober 2001.

Masyarakat Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kota Batu Malang memiliki kondisi sosial budaya yang telah mencapai tingkat kesadaran yang baik khususnya dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini terlihat dari

d. Dilihat dari sudut sosial budaya.

mengembangkan kegiatan usaha.

menjadi pusat perhatian berbagai pihak yang berkepentingan. Tidaklah mengherankan apabila dengan letak yang strategis itu, lahan dan pusat perekonomian yang sangat mendukung perekonomian rakyat. terletak tidak jauh dari pemandangan Seleka yang memiliki potensi wisata lapangan ini terletak di Dusun Junggo dan Dusun Gerdu, keduanya Masalah sengketa tanah yang akan diungkap dalam temuan di

c. Dilihat dari sudut geografis.

terganggu.

adanya kecenderungan konflik tanah manakala hak-hak atas tanah mereka tanah sangat menentukan kehidupan mereka. Hal ini mengindikasikan sayuran, dan hasil pertanian lainnya, ditambah buruh tani (15%) fungsi seperti buah apel sebagai ciri khas kota Malang, penanam bunga hias, Melihat potensi penduduk yang sebagian besar (36%) adalah petani

b. Dilihat dari sudut ekonomi

petani (4.500 jiwa), menyusul kelompok buruh tani (1.900 jiwa), kelompok besar ketiga adalah swasta (1.500 jiwa), selebihnya adalah wirasaha (750 jiwa), pertambangan (350 jiwa), pegawai negeri sipil (155 jiwa), nelayan (120 jiwa), kelompok jasa (51 jiwa), dan ABRJ (10 jiwa).



kondisi sosiologis yang melingkupi kehidupan mereka sehari-hari dan telah membudaya dalam kehidupan sehari-hari dalam hal menciptakan kesejahteraan hidup bermasyarakat berusaha untuk memecahkan masalah secara kekeluargaan, musyawarah dan mufakat. Budaya hukum masyarakat dalam memecahkan masalah sengketa di bidang pertanian pun menjadi bagian dalam kehidupan mereka. Hal ini terbukti dengan berbagai kasus sengketa tanah yang muncul ditempuh dengan jalan damai melalui mediator kepala desa sebagai hakim perdamaian. Kesadaran akan kehidupan yang damai, aman dan tenteram ini juga dipengaruhi oleh kondisi geografis dan ekonomis Desa Tulungrejo yang sarat dengan kegiatan usaha yang memang dimungkinkan berkembangnya akibat dukungan alam lingkungan. Pengaruh faktor-faktor geografis, ekonomis inilah yang kemudian menciptakan kondisi sosial budaya Desa Tulungrejo telah menumbuhkan budaya hukum yang mendukung berlangsungnya budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui hakim perdamaian. Hal ini sesuai dengan pendapat Lawrence M. Friedman bahwa budaya hukum merupakan pemikiran, sikap, kehendak, harapan-harapan dan pendapat di kalangan masyarakat dan penegak hukum, terutama yang mendukung berlangsungnya sistem hukum yang bersangkutan.<sup>241</sup> Tumbuhnya budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian di Desa Tulungrejo memiliki pola sesuai dengan

<sup>241</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society*, loc.cit, p.6-7.

Adapun kasus sengketa tanah yang telah berhasil diselesaikan oleh Kepala Desa selaku hakim perdamaian Desa Tulungrejo adalah: (a) kasus tanah *absentee* dengan sertifikat tanah yang bernomor Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN); (b) kasus tukar menukar tanah Perum Perhutani dengan tanah penduduk; (c) kasus bangunan di atas tanah yang melebihi

agar diperoleh suatu deskripsi yang bersifat holistik.

kepala desa sebagai hakim perdamaian, dipaparkan dalam bentuk matrik lapangan tentang sengketa mengenai tanah yang diselesaikan melalui sebagai hakim perdamaian. Dengan melakukan reduksi data,<sup>243</sup> temuan di dan hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa melalui kepala desa persoalan sengketa, prosedur yang ditempuh dalam penyelesaian sengketa, jenis kasus sengketa hak atas tanah pihak-pihak yang bersengketa, pokok Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kota Batu Malang, ditinjau dari segi: terjadi di lokasi penelitian. Tinjauan mengenai terjadinya sengketa tanah di

e. Analisis Kasus terhadap temuan tentang sengketa mengenai tanah yang kepala desa.

karena ada kerjasama yang harmonis antara warga masyarakat dengan Dengan kondisi tersebut, masalah sengketa tanah dapat diselesaikan warga masyarakat maupun oleh penegak hukum dalam hal ini kepala desa. terdapat budaya hukum masyarakat,<sup>242</sup> benar-benar diberikan baik oleh karena dukungan terhadap sistem hukum yang berlaku yang di dalamnya pengertian yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman tersebut,

berada. Untuk memberi gambaran secara jelas kasus sengketa mengenai tanah yang terjadi di Dusun Gerdu dan Dusun Junggo ini, perlu dipilah menjadi dua bagian, yaitu:

Desa beserta para Pamong Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji, Kota Batu, Kabupaten Malang, sebagai daerah tanah tersebut tersebut cukup meresahkan pejabat setempat, terutama Kepala Tindakan pendudukan tanah oleh para warga atas tanah "*absentee*" terutama apabila tanah tersebut diketahui sebagai hasil KKN. secara beramai-ramai melakukan perampasan hak atas tanah meluas tak terbendung) seolah-olah menjadi suatu "endemi" untuk reformasi yang seringkali menjadi suatu eforia (kegembiran yang seiring dengan maraknya perilaku warga masyarakat di era a. Sikap warga desa terhadap hukum yang berlaku dalam masyarakat.

KKN.

1. Analisis kasus Tanah *Absentee* dengan Sertifikat Tanah yang berunsur

dipaparkan sebagai berikut:

tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, selanjutnya Untuk memperoleh deskripsi dari penyelesaian sengketa mengenai

tanah bapak angkat dengan anak angkat bapak angkat ingkar janji. dengan pelunasan dalam bentuk pembayaran tanah; (f) kasus pembagian batas-batas tanah hak; (d) kasus tanah warisan; (e) kasus utang piutang

- 1) Kasus tanah hak milik atas nama HMN dan WS yang berhasil diselesaikan.

- 2) Kasus tanah hak milik atas nama SPS dan AR yang belum berhasil diselesaikan.

Terhadap kasus tanah yang melibatkan empat orang yang menyatakan diri sebagai "pemilik tanah hak" tersebut, ada seorang pelaku yang merupakan pemegang peran terjadinya pemilikan hak atas tanah tersebut, yang berinisial HRS. Adapun peran HRS dalam kasus tanah ini adalah mantan Bupati kota M yang sewaktu menjabat menjadi Bupati di kota M tersebut melaksanakan pemberian tanah kepada empat orang tersebut masing-masing HMN (mantan Gubernur kota S), SPS (mantan Gubernur kota S), WS (mantan pejabat), dan AR (mantan pejabat BPN). Dengan mengetahui status sosial masing-masing "pemilik hak atas tanah" tersebut, untuk sementara dapat diperoleh gambaran bahwa proses pemberian hak atas tanah kepada empat orang tersebut berlangsung dalam lingkaran KKN. Hal ini diperkuat dengan keadaan sebenarnya,<sup>244</sup> karena tanah-tanah tersebut adalah tanah bekas tanah *Erfpacht*<sup>245</sup> yang selanjutnya menjadi tanah "bondo deso" seperti halnya tanah hak ulayat. Sebelum tanah-tanah itu dibagikan kepada empat orang tersebut, fungsi tanah adalah sebagai lahan usaha bagi hasil bagi penduduk sekitarnya, dengan pembagian hasil pertanian buah apel,

<sup>244</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo, Batu Malang tanggal 10 Oktober 2001  
<sup>245</sup> UUPA, op.cit, Pasal III Ketentuan Peralihan.

sebagian diserahkan ke kas desa, sebagian lagi menjadi hak para petani penggarap.<sup>246</sup> Tanah yang kemudian menjadi hak milik HMN adalah tanah "bondo deso" yang dikelola penduduk dusun Gerdu dengan sistem bagi hasil dan tanah hak milik WS adalah tanah yang dikelola dan berfungsi sebagai perumahan penduduk sebanyak 12 orang, sejak tahun 1954, pada tahun 1975 tanpa diketahui oleh pihak yang mendiami dan mengelola tanah tersebut telah bersertifikat atas nama HMN dan WS. Adapun ke 12 orang penduduk itu antara lain: Nuridi, Sumtari, Pasian, Simun, Waginten, Tasemin, Dakri, Riadi, Kusnadi, Dollah, Pa'i, dan Dul Kamid. Mereka adalah penduduk dusun Gerdu, pada tahun 1970 diusir begitu saja oleh aparat desa tanpa diberi ganti rugi dengan alasan bahwa tanah tersebut sebagai bondo deso, meskipun kemudian pada tahun 1975 menjadi milik HMN dan WS tanpa diketahui apakah tanah itu melalui proses jual beli atau tidak. Keberanian masyarakat mengungat hal-hal yang dianggap melanggar hukum, dipelopori oleh tokoh masyarakat Junggo dan Gerdu, mereka mengajukan pengaduan kepada Kepala Desa Tulungrejo pada tanggal 7 Desember 1999 dengan tujuan agar tanah tersebut dapat dikembalikan sesuai fungsi semula. Mereka mengajukan alasan bahwa sertifikat yang dimiliki oleh orang-orang tersebut cacat hukum dan harus dicabut, untuk selanjutnya

---

<sup>246</sup> Dokumen Kantor Desa, dikutip tanggal 10 Oktober 2001.

diserahkan kepada pihak yang berhak, yaitu sebagai: tanah bondo deso (milik SPS dan HMN), tanah kas Hansip (milik AR) dan tanah pemukiman (milik WS).

Dengan adanya pengaduan dari penduduk atas tanah yang dinyatakan bersertifikat namun diduga sebagai hasil KKN, selanjutnya Kepala Desa Tulungrejo mengadakan musyawarah dengan para pihak yang bersengketa. Sebenarnya sesuai dengan dokumen yang ada di Kantor Desa, salah seorang pemilik tanah *absentee* yang bernama HMN, telah mengajukan surat kepada Bupati kota M (HRS) tertanggal 13 Nopember 1979, yang isinya menyatakan bahwa diakuinya MN pernah menerima pemberian tanah dari HRS (tanpa ditulis identitas luas tanah atau tanggal pemberiannya), namun karena alasan keberatan untuk mengurus tanah tersebut, HMN menyerahkan kembali kepada HRS.<sup>247</sup> Dari pernyataan tersebut nampak bahwa dalam kasus tersebut, inisiatif datang dari HRS selama menjadi pejabat untuk memberikan sebidang tanah bersertifikat kepada HMN. Proses pensertifikatan tanah tersebut dilakukan melalui BPN yang saat itu dijabat oleh AR, yang selanjutnya AR juga mendapat "pembagian" tanah yang terletak di Dusun Junggo yang dinyatakan oleh penduduk desa sebagai tanah "bondo deso". Aturan yang digunakan dan prosedur

---

<sup>247</sup> Dokumen Kantor Desa, dikutip tanggal 10 Oktober 2001.

Sebagai tindak lanjut dari serah terima sertifikat tanah tersebut, sekitar 10 bulan kemudian yaitu pada tanggal 12 Juli 2000, sertifikat atas nama HMN dan WS, diserahkan kepada Desa Tulungrejo (dalam hal ini diterima langsung oleh Kepala Desa Tulungrejo, H. Prawoto) yang tercantum dalam Surat Perjanjian Kesepakatan dan Serah Terima Hak Milik Bersertifikat Nomor. 50/1999 (atas nama HMN) dan Nomor 46/1975 (atas nama WS). Di dalam Surat Perjanjian Kesepakatan dan Serah Terima HM Bersertifikat tanah tersebut, dimuat sistem pembagian tanah yang disepakati bersama antara Pihak Kesatu (HMN dan WS) dan Pihak Kedua (Kepala Desa Tulungrejo). Dengan demikian aturan

atas nama HMN di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang. selanjutnya mengurus/mengambil sertifikat Hak Milik No, 50/1999 pernah diterima dari HRS. Dengan dasar surat kuasa itu HRS HRS untuk menyerahkan kepada desa Tulungrejo tanah yang 10 September 1999, memberikan surat kuasa dan meminta kepada tanah hak milik yang berbau "absentee" itu, karena pada tanggal semakin maraknya penduduk setempat melakukan tuntutan atas Nampaknya HMN dan WS beritikad baik, mengingat sengketa.

b. Aturan dan Prosedur yang ditempuh dalam menyelesaikan yang ditempuh dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian.

yang digunakan sebagai landasan kerja Kepala Desa Tulungrejo adalah hasil kesepakatan penyerahan sertifikat tanah antara pemilik tanah *absentee*, yang diwakili oleh HRS dengan Kepala Desa Tulungrejo yang berkedudukan sebagai wakil dari Warga Desa Tulungrejo dalam sengketa tanah tersebut.

c. Hasil-hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa mengenai tanah.

Setelah disepakati bersama antara pihak HMN dan WS dengan pihak desa, dilakukan serah terima sertifikat Nomor 50/1999 dan Nomor 46/1975 kepada Kepala Desa Tulungrejo selaku wakil dari perangkat desa, dengan pembagian tanah sebagai berikut:<sup>248</sup>

1) Tanah Hak Milik Bersertifikat Nomor 50/1999 atas nama HMN dengan luas 4.994 M2 dibagi dua bagian:

a)  $\pm 2.500$  M2 dikembalikan ke desa Tulungrejo;  
b)  $\pm 2.500$  M2 diperuntukkan Pemegang Kuasa Tanah yang mengelola tanah tersebut selama 25 tahun (dalam hal ini dua orang yang bernama Djauhari dan Minarni).

2) Tanah Hak Milik Bersertifikat Nomor 46/1975 atas nama WS dengan luas 4.709 M2 dibagi dua bagian:

a)  $\pm 2.409$  M2 dikembalikan ke desa Tulungrejo; dan  
b)  $\pm 2.300$  M2 diperuntukkan bagi WS.



Berdasarkan hasil pembagian tersebut menunjukkan bahwa kesepakatan tersebut memenuhi ketentuan UUPA sesuai dengan peruntukannya,<sup>249</sup> pemberian tanah pertanian kepada HMN dan SPS tidak memenuhi ketentuan undang-undang karena tanpa peralihan hak, apakah melalui jual beli, pertukaran atau hibah.<sup>250</sup> Dilihat dari ketentuan Permendagri No. 3/1999, pemilihan tanah HMN dan SPS, selain melebihi ketentuan 150.000 M<sup>2</sup> (karena luas tanah mencapai 5.000 M<sup>2</sup>) pemberian tanah tersebut di luar kewenangan yang dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.<sup>251</sup> Apabila kasus tanah di Dusun Gerdu dan Junggo berhasil diselesaikan melalui "hukum musyawarah" dengan mediator kepala desa sebagai hakim perdamaian, sebaliknya karena penerapan "hukum geregeten"<sup>252</sup> oleh para warga yang tidak sabar menunggu penyelesaian sengketa tanah melalui kepala desa, di Dusun Junggo pada akhirnya tidak berhasil ditempuh. Terhadap kasus sengketa mengenai tanah di Dusun Junggo yang diduga sebagai hasil KKN antara HRS (mantan Bupati Kota M) dengan SPS dan AR, terganjal akibat "hukum geregeten" sehingga dengan ketidaksubaran masyarakat menyelesaikan sengketa tanah tersebut, akhirnya sampai saat penulisan laporan ini ditulis masih

<sup>249</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 2.

<sup>250</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, Pasal 26.

<sup>251</sup> Permendagri No. 3/1999, Pasal 10.

<sup>252</sup> Sumber Data: Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo, Tanggal 15 April 2002.

mengambang. Persoalannya adalah karena warga masyarakat yang mengajukan tuntutan untuk pengambilalihan lahan yang masih dikuasai oleh Hak Milik bersertifikat tanah atas nama SPS (mantan Gubernur kota S) dan AR (mantan Ketua BPN kota M), tidak sabar menunggu hasil musyawarah antara desa dengan para pemilik tanah. Para warga yang diwakili oleh Tim Reformasi yang dibentuk sesaat setelah selesai rapat antara kepala desa dengan pihak Lembaga Ketahanan Masyarakatat Desa (LKMD) dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) serta dengan pihak Muspika tanggal 20 Juli 2000, bermaksud untuk membahas fungsi tanah yang berhasil diselesaikan dengan jalan damai (milik HMN dan WS).<sup>253</sup> Hal inilah yang akhirnya menjadikan lahan dengan Hak Milik Bersertifikat Tanah milik SPS dan AR terbengkelai. Status lahan milik SPS dan AR yang masih dalam sengketa tersebut akhirnya dilepaskan oleh desa mengingat Tim Reformasi berusaha untuk memperjuangkannya, melakukan pendekatan dengan pihak HRS yang semula sebagai pejabat yang membagikan lahan tersebut kepada SPS dan AR. Sengketa mengenai tanah tersebut semakin berlarut-larut ketika Tim Reformasi Dusun Junggo desa Tulungrejo, Batu, pada tanggal 13 April 2001<sup>254</sup> mengambil alih lahan sekitar 2 ha di Dusun Gerdu, menyebabkan tindakan tersebut dilaporkan oleh pemilik lahan (Anhar) karena telah merusak

---

<sup>253</sup> Jawa Pos, Radar Malang, 9 Februari 2001.  
<sup>254</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo, Batu Malang, tanggal 15 Desember 2001.

tanaman pohon apel. Akhirnya para pelaku yang terdiri atas 9 (sembilan) warga Desa Tulungrejo tersebut harus berurusan dengan pihak Mapolwil Malang. Adapun kesembilan orang tersebut adalah.<sup>255</sup> Juadi (warga Dusun Sumberbrantas), Swachmad (warga Dusun Gondang), Sardi dan Ismail (warga Dusun Junggo), Misnu (warga Dusun Gondang), Suroso (warga Dusun Cangar), Sanusi dan Supardi (warga Dusun Gerdu), dan Udi Sukotjo (warga Dusun Gondang). Salah seorang pelaku tersebut, yaitu Ismail menjelaskan, awalnya 2 ha tanah tersebut adalah tanah *erfpacht* yang kemudian dikelola oleh 12 orang warga Dusun Gerdu, pada saat Kepala Desa Tulungrejo dijabat oleh Armanu, melalui rembug desa tanah tersebut diputuskan menjadi tanah "bondo deso" yang tetap dikelola sejumlah warga dengan pola bagi hasil.<sup>256</sup> Akan tetapi sekitar tahun 1975, tanah tersebut ternyata telah beralih hak sebagai Hak Milik tanah bersertifikat atas nama SPS (mantan Gubernur kota S), HMN (mantan Gubernur kota S), AR (mantan kepala BPN kota M), dan WS (mantan pejabat). Selanjutnya tanah yang dirusak warga dengan tanaman pohon apel tersebut telah beralih hak dengan nama Anhar (pemilik sebuah hotel di kota M), yang proses peralihan haknya dinyatakan secara sah oleh hukum melalui proses jual beli. Terhadap tanah yang masih berada dalam

<sup>255</sup> Jawa Pos, Radar Malang, 9 Februari 2001.

<sup>256</sup> Hasil Wawancara tanggal 3 Maret 2002.

pemilikan tanah oleh SPS dan AR tersebut, akhirnya belum dapat dituntaskan karena penerapan "hukum geregeten" oleh warga setempat. Dalam hal ini kepala desa tidak lagi dapat menanganinya karena kemauan warga setempat untuk menyelesaikan di luar jalur perdamaian desa (di bawah kendali Tim Reformasi yang berusaha menanganinya).

Penguasaan tanah bersertifikat Nomor 50/1999 (pengganti tanah sertifikat yang dinyatakan hilang oleh pemiliknya berdasarkan Pengumuman tanggal 29 September 1999 Nomor 37/IX/Peng/1999 dimuat pada surat kabar Bhirawa tanggal 30 September 1999) seluas 5.000 M<sup>2</sup> oleh HMN sebagai hasil dari pemberian HRS mantan Bupati Kota M tersebut pada dasarnya merupakan pelanggaran hukum. Hal ini karena didasarkan pada Pasal 10 UUPA<sup>257</sup> yang menetapkan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya wajib mengerjakan sendiri secara aktif dengan tujuan untuk mencegah cara-cara pemerasan. Pelanggaran atas ketentuan Pasal 10 UUPA oleh HMN nampak nyata karena tempat tinggal HMN di luar wilayah tempat tanah itu terletak. Kenyataan ini terbukti dengan adanya penyerahan kembali tanah yang diperoleh HMN hasil KKN kepada si pemberi tanah (HRS) pada tahun 1979 setelah selama 4 (empat) tahun diterimanya dengan alasan merasa

---

<sup>257</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 10.

keberatan mengurusnya, sehingga ia menyerahkan kembali tanah tersebut kepada HRS. Dorongan batin HMN untuk menyerahkan kembali tanah pemberian Mantan Bupati HRS adalah karena terjadi unjuk rasa warga yang menuntut agar tanah yang dikuasai secara *absentee* oleh HMN tersebut segera dikembalikan sesuai dengan fungsinya, yaitu sebagai tanah Ert pach yang selanjutnya dengan hak konversi<sup>258</sup> menjadi tanah "bondo deso." Warga masyarakat yang menyadari adanya pelanggaran hukum terhadap hak-hak yang seharusnya mereka miliki merasa dirugikan karena mereka telah kehilangan matapencariannya sebagai buruh tani dalam sistem bagi hasil<sup>259</sup> tanah bondo deso.

Budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa dengan melakukan unjuk rasa secara ramai-ramai pada dasarnya telah dijiwai oleh budaya hukum geregeten, pengertiannya sejajar dengan sikap radikal yang ingin segera menuntaskan masalah yang sedang dihadapi. Kadaan ini segera diantisipasi oleh Kepala Desa Tulungrejo dengan mendamaikan antara pihak-pihak yang bersengketa, yaitu antara warga masyarakat yang menganggap bahwa tanah tersebut adalah milik desa yang selama ini menjadi lahan bagi petani penggarap melalui sistem bagi hasil dengan pihak pemilik lahan yaitu HMN. Penyelesaian sengketa yang dilakukan

---

<sup>258</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit. Pasal 1 Ketentuan Konversi.  
<sup>259</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

oleh kepala desa tersebut menunjukkan adanya upaya damai melalui mediasi<sup>260</sup> yaitu penyelesaian sengketa secara sukarela dengan bantuan pihak ketiga (dalam hal ini Kepala Desa Tulumgrejo).

Sikap masyarakat terhadap kasus tersebut dilandasi atas suatu pandangan bahwa penguasaan tanah oleh HMN merupakan pelanggaran atas ketentuan Pasal 10 UUPA, juga merupakan pelanggaran atas ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961<sup>261</sup> yang menetapkan bahwa pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Diperolehnya tanah oleh HMN dari HRS selaku mantan Bupati Kota M dilihat dari ketentuan Pasal 26 UUPA<sup>262</sup> yang secara prosedural harus dilakukan melalui jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan pemberian menurut hukum adat atau perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah, merupakan perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang tersebut. Dengan demikian HRS selaku pejabat telah berbuat melanggar hukum karena proses peralihan hak atas tanah kepada HMN merupakan

---

<sup>260</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit, hal. 69.  
<sup>261</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, op.cit, Pasal 3.  
<sup>262</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 26.

suatu peralihan hasil KKN. Sadar akan kekeliruannya, HRS yang menerima mandat HMN untuk mengambil sertifikat tanah yang dimiliki sebagai hasil pemberian HRS, diminta untuk mengambil kembali di Kantor BPN dan menyerahkannya ke Kantor Desa Tulungrejo.

Budaya hukum masyarakat untuk menempuh jalan damai terlihat dari niat baik para pihak sebagai contoh kasus tanah *absentee* milik HMN dan WS. Dilihat secara kronologis, penerima sertifikat hak milik atas tanah yang berinisial HMN, memiliki kesadaran tinggi untuk membebaskan diri dari unsur KKN. Ini terbukti dari surat pribadi yang ditulis oleh HMN pada tanggal 13 Nopember 1979,<sup>263</sup> yang menunjukkan adanya iktikad baik MN untuk mengembalikan pemberian tanah dari mantan bupati kota M dengan alasan merasa keberatan untuk mengurus tanah tersebut, sehingga dikembalikan kepada pemberinya (saat itu masih aktif sebagai Bupati Kota M). Ia sadar bahwa pemilikan hak milik atas tanah yang ada padanya adalah tanah *absentee*. Fakta ini menunjukkan suatu budaya hukum terbuka, budaya hukum modern<sup>264</sup> karena untuk mengembalikan tanah (pemberian pejabat yang dianggap mengandung unsur KKN) dilakukan secara tertulis, suatu budaya hukum kaum intelektual. Proses penyerahan hak

<sup>263</sup> Dokumen di Kantor Desa Tulungrejo, dikutip tanggal 2 September 2001.

<sup>264</sup> Satipito Rahardjo, *Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*, loc.cit, hal. 41

milik secara berkesadaran tinggi itu telah dilakukan sejak tanggal 10 September 1999 dengan mandat kepada HRS (mantan bupati yang memberi tanah kepada HMN), untuk mengambil sertifikat tanah hak milik Nomor 50/1999 atas nama HMN. Dengan adanya data tertulis tersebut, Tim Reformasi yang mengugat tanah hak milik seluas 5.000 M<sup>2</sup> dengan mematok lahan tersebut dan mencoba mengorek keterangan secara sembarang, terbukti tidak benar. Hal ini terbukti bahwa Tim Reformasi yang diketuai oleh Sardi dari desa Junggo, yang menyatakan bahwa ia telah melakukan konfirmasi dengan HMN dan WS, dan kedua orang ini mengaku bahwa ia tidak merasa memiliki hak milik atas tanah masing-masing seluas 5.000M<sup>2</sup>, yang kemudian dipatok dan dibagikan kepada 10 petani miskin tersebut merupakan suatu tindakan yang tidak benar karena hanya mendasarkan diri pada penyelesaian sengketa secara sepihak,<sup>265</sup> Artinya ia hanya mendapat data yang belum sah kebenarannya. Bahwa HMN dan WS mengaku tidak merasa memiliki tanah itu memang benar, karena pada saat Sardi bertanya (melakukan konfirmasi dengan HMN dan WS), pada saat itu kedua orang itu memang telah melepaskan hak atas tanah "miliknya" dengan sertifikat tanahnya ke Desa Tulungrejo. Akibat tindakan Sardi yang gegabah tanpa disertai suatu penyelidikan yang akurat dalam melakukan aksinya

<sup>265</sup> Romy Hanitjo Soemito, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 111.



untuk mematok lahan bekas milik HMN dan WS, Ketua Tim Reformasi (Sardi) tersebut diperiksa Polwil Junggo.<sup>266</sup> Pemeriksaan atas Sardi ini disebabkan ia bersama kelompoknya melakukan pengrusakan lahan pertanian tanaman apel di Dusun Junggo yang telah menjadi milik Anhar seorang pengusaha hotel kota M (pembeli tanah dari salah seorang pemilik lahan bersertifikat tanah hasil KKN berinisial SPS dan AR). Budaya hukum "geregeten" yang dikembangkan masyarakat yang ingin segera dapat menguasai tanah *absentee* tersebut akhirnya gagal dilaksanakan untuk kasus Hak Milik Bersertifikat tanah atas nama SPS (mantan Gubernur Jatim) dan AR (Mantan Ketua BPN Malang). Di similah bukti kegagalan "budaya hukum geregeten" dalam konotasi negatif, yang semula pelaku menganggap dirinya sebagai tokoh radikal dengan tujuan segera menuntaskan masalah. Dengan meninggalkan budaya hukum musyawarah, perjuangan mereka akhirnya tidak berhasil, bahkan terjebak dalam jerat hukum sebagai pelaku perusahaan yang dapat dikenakan sanksi pidana. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas penyelesaian sengketa melalui jalur pra yudis<sup>267</sup> yang bermaksud untuk meminta lahan diserahkan dengan memakai jasa penengah yaitu Kepala Desa lebih efektif dibanding dengan tindakan main hakim sendiri yang

<sup>266</sup> Malang Pos, Rabu Legi, 4 Juli 2001.  
<sup>267</sup> Rommy Hanitjo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remaja Karya, Bandung, loc.cit, hal. 111.

tidak mencerminkan budaya hukum masyarakat yang cinta damai. Suatu hal yang ada di kepala mereka adalah segera diselesaikan dengan tuntas dengan cara paksa dan bergaya sebagai orang yang lebih "tahu hukum" padahal berakhir dengan rasa malu dan kecewa.

Upaya damai yang dilakukan oleh Kepala Desa Tulungrejo Kecamatan Bumitaji Kota Batu Malang dalam menyelesaikan sengketa tanah absentee telah selesai sebagian, yaitu tanah dengan sertifikat Hak Milik atas nama HMN dan WS, sedangkan tanah dengan sertifikat atas nama SPS dan HR belum dapat diselesaikan akibat sikap tergesa-gesa sebagian warga masyarakat yang ingin segera menuntaskan masalah tersebut. Apabila hal ini terjadi, maka warga desa mengalami kerugian karena mereka tidak dapat menikmati hasil tanah pertanian yang mereka olah melalui sistem bagi hasil<sup>268</sup> sebagaimana ditetapkan secara adat di dalam masyarakat mereka agar tidak terjadi penyalahgunaan sistem pengolahan tanah. Terhadap kegagalan penyelesaian sengketa tanah bondo deso yang dikuasai oleh SPS dan HR, warga masyarakat tidak dapat berbuat banyak, apalagi Kepala Desa Tulungrejo karena di luar batas kemampuannya untuk menyelesaikannya. Seandainya masyarakat percaya akan kemampuan kepala desa di dalam menyelesaikan masalah sengketa

---

<sup>268</sup> Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang *Perjanjian Bagi Hasil*.

tanah yang dikuasai oleh SPS dan HR, dan tidak melakukan tindakan sendiri dalam menyelesaikan sengketa tersebut, kepala desa dan warga masyarakat yang cinta damai yakin hal itu akan berhasil. Namun karena budaya hukum geregeten telah timbul disertai emosi yang tidak terkendali, maka hasilnya tidak dapat diharapkan. Bukan hanya hasilnya nihil, sebaliknya konflik terpicu yang semakin mengarah pada perpecahan. Terjadinya konflik sosial akibat sengketa tanah sebagai akibat digunakannya strategi penyelesaian konflik yang cenderung *contending* dengan ciri-ciri kompetitif dan dominatif.<sup>269</sup> Reaksi mereka terhadap penguasaan tanah secara *absentee* dipandang sangat merugikan petani penggarap yang mengandalkan kehidupannya pada sektor pertanian yang dapat mengancam kesejahteraan masyarakat petani. Berdasarkan pertimbangan yang bersifat sosial ekonomis tersebut mereka enggan menerapkan strategi penyelesaian masalah dengan cara problem solving (bekerjasama atau penggabungan)<sup>270</sup> untuk memecahkan masalah yang mereka hadapi bersama. Bentuk penyelesaian sengketa dengan strategi *contending* cenderung mengarah pada kekerasan.<sup>271</sup> Para pihak yang bersikap radikal dalam penyelesaian sengketa melupakan faktor di luar keradikalannya, yaitu adanya pihak yang sengaja memanfaatkan

<sup>269</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc. cit, hal. 21.  
<sup>270</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, ibid.  
<sup>271</sup> Romy Hanitjo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, loc. cit, hal. 115.

- 272 Joni Emurzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit, hal. 21.  
 273 Satipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 49.  
 274 Satipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 50-51  
 275 Satipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 51

milik penduduk.

## 2. Analisis kasus tukar menukar tanah Perum Perhutani dengan tanah

masyarakat.<sup>275</sup>

hukum dalam proses pembuatan hukum sebagai fungsi hukum masyarakat sekaligus memberikan wadah bagi bekerjanya Penyelesaian konflik secara damai akan menumbuhkan budaya mendukung hukum adat dalam pengertiannya yang tradisional.<sup>274</sup> negatif dan membangun model masyarakat tanpa konflik untuk sosial. Seharusnya mereka meninggalkan cara-cara yang bersifat mengedepankan kepentingan bersama sebagai wujud solidaritas mencerminkan budaya hukum masyarakat komunal yang lebih hukum yang telah tererosi oleh pemikiran dan sikap yang tidak pribadi atau kelompok. Keadan seperti ini menunjukkan budaya (value consensus),<sup>273</sup> semata-mata hanya untuk kepentingan model masyarakat yang berbasis pada kesepakatan akan nilai-nilai pihak dalam mencapai kemenangan. Mereka telah meninggalkan menjalankan strategi semata-mata untuk kepentingan salah satu dan bersedia membantu),<sup>272</sup> karena pada dasarnya mereka hanya menerapkan strategi penyelesaian konflik melalui *yield* (akomodatif pembebasan tanah absentee tidak berhasil. Para provokator berhasil kesempatan agar usaha mereka untuk memperjuangkan

a. Sikap warga desa terhadap hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Letak tanah yang menjadi objek sengketa ini adalah di desa Tulungrejo, semula merupakan tanah kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Propinsi Jawa Timur, tepatnya di petak 4 E dan 11 C RPH Punten, BKPH Pujon KPH Malang, Desa Tulungrejo, Kecamatan Bumiaji, Kotatif Batu, Kabupaten Malang Jawa Timur. Luas tanah sengketa adalah 10 ha.

Penduduk yang menghuni petak 4 E dan II C yang termasuk kawasan hutan Perum Perhutani Malang Jawa Timur, mengaku telah bertempat tinggal di kawasan tersebut sejak tahun 1946, dan bersifat permanen serta sudah turun temurun, sehingga Dusun Junggo/Dukuh Talun penuh sesak dengan bangunan rumah penduduk, bangunan sekolah, tempat ibadah, sarana jalan, jembatan, saluran air minum di tiap-tiap rumah penduduk, rencana bangunan lapangan olah raga dan lain-lain sehingga sulit begitu saja untuk dipindahkan.<sup>276</sup> Para penghuni dari kedua petak tersebut terdiri atas, 879 jiwa atau sebanyak 88 kepala keluarga, dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS)/Perangkat Desa.
- 2) Tenaga kerja musiman Perhutani dan swasta.
- 3) Penduduk buruh tani yang masih tumpangasari.
- 4) Pensiunan Perum Perhutani.

5) Karyawan Perum Perhutani.

Upaya untuk menyelesaikan masalah tanah Perhutani yang seharusnya dikosongkan karena bukan milik penduduk setempat itu (tetapi merupakan milik negara) membutuhkan proses panjang. Mengingat penduduk sebagai penghuni petak no. 4 E dan 11 C memiliki kesadaran bahwa memang tanah itu bukan milik mereka, mereka berusaha menempuh jalan damai dengan jalan menetapkan Kepala Desa Tulungrejo sebagai mediator kasus tanah Perhutani tersebut. Kepala Desa Tulungrejo (H Prawoto), yang menerima permintaan warga penghuni petak 4 E dan 11 C milik Perhutani Jawa Timur, segera menanggapi dan selanjutnya mengajukan surat permohonan kepada Perum Perhutani Jawa Timur melalui Bupati Malang (Abdul Hamid) dengan surat Kepala Desa Tulungrejo, Kecamatan Batu tanggal 20 Desember 1991 Nomor: 594/659/429.510.313/1991<sup>277</sup> yang isinya, berupa suatu permohonan tukar menukar tanah Magersari Petak No. 4 E dan 11 C KPH Punten BKPJ Pujon KPH Malang. Permohonan Kepala Desa Tulungrejo tersebut merupakan hasil musyawarah antara kepala desa dengan para penghuni petak tersebut yang diadakan pada tanggal 3 september 1991 dan tanggal 4 Oktober 1991. Setelah diadakan musyawarah antara warga penghuni petak 4 E dan 11 C kawasan Perhutani Unit II Jawa Timur, Bupati Malang

<sup>277</sup> Dokumen surat di Kantor Desa Tulungrejo, dikutip tanggal 10 Desember 2001.

juga memberikan petunjuk lisan mengenai tukar menukar tanah kawasan hutan Perhutani yang dihuni penduduk setempat pada tanggal 20 Oktober 1991. Dari konsultasi yang dilakukan oleh Kepala Desa Tulungrejo dengan pihak Perum Perhutani di Malang diperoleh gambaran bahwa pada prinsipnya tukar menukar dapat dikembalikan asalkan persyaratannya dipenuhi oleh para pemohon. Adapun persyaratan tersebut masih menunggu keputusan dari Perum Perhutani di Jakarta. Sementara menunggu keputusan tersebut, diharapkan kepala desa dan perangkat desa lainnya bermusyawarah dengan warga mengenai persyaratan yang nantinya harus dipenuhi oleh para pemohon tersebut. Pada saat warga mengadakan musyawarah dengan kepala desa memang terlintar beberapa komentar yang arahnya menyatakan kesan terlalu berat atau karena alasan ekonomi keluarga sehingga tidak mampu memenuhi persyaratan tersebut. Dengan berbagai cara yang ditempuh oleh kepala desa pada akhirnya mereka dapat disadarkan bahwa kawasan hutan harus dilestarikan, sehingga persyaratan yang bagaimanapun beratnya harus dipikul bersama. Untuk itu dilakukan pula penghitungan yang adil sehingga bagi mereka yang lahannya memang luas dan rumahnya mewah atau dalam kondisi ekonomi yang mapan diklasifikasikan berbeda dengan kondisi ekonomi lemah. Hasilnya membubuhkan kesepakatan warga untuk memikul bersama pembelian tanah pengganti kawasan hutan

Perhutani dan biaya-biaya lainnya secara gotong royong, yaitu untuk kelas I per meter seharga Rp. 500,-, kelas II per meter seharga Rp. 400,- dan kelas III per meter seharga Rp. 300,-.<sup>278</sup> Kesepakatan itu dituang ke dalam suatu surat pemberitahuan kepada warga atas nama pemohon yaitu Kepala Desa Tulungrejo,<sup>279</sup> uangnya diserahkan oleh warga kepada kepala desa dan panitia yang dibentuk untuk mengatur pembelian tanah pengganti ditambah biaya-biaya lainnya. Untuk segera dapat mewujudkan keinginan mereka itu selanjutnya dibentuk Panitia Tukar Menukar tanah Magersari (untuk menjadi tanah hak milik) pada tanggal 4 Oktober 1991, terdiri atas 7 personaia, yaitu Sarimin, Kayun, Suwito, Giono, Sukir masing-masing sebagai pegawai musiman perhutani, Kasiyono dan Heriyanto (keduanya sebagai anggota LMD).

Dari proses panjang antara tahun 1991 yang diperjuangkan oleh kepala desa bersama-sama warga Desa Tulungrejo dengan bantuan Bupati Malang (Abdul Hamid), pihak Perum Perhutani di Jakarta akhirnya menanggapi permohonan warga Tulungrejo<sup>280</sup> dengan mengirim surat kawat kepada Kepala Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Surabaya, tanggal 18 Agustus 1993 yang isinya menyatakan bahwa pihak Perum Perhutani Jakarta menyetujui

---

<sup>278</sup> Dokumen surat di Kantor Desa Tulungrejo, dikutip tanggal 10 Desember 2001.  
<sup>279</sup> Dokumen surat di Kantor Desa Tulungrejo, dikutip tanggal 10 Desember 2001.  
<sup>280</sup> Dokumen surat kawat di Kantor Desa Tulungrejo, dikutip tanggal 5 April 2002.



permohonan masyarakat mengenai tukar menukar tanah kawasan hutan milik Perum Perhutani Unit II Jawa Timur yang terletak di petak 4 E dan petak 11 C di Punten Batu Malang dengan beberapa syarat, antara lain:

1) rasio luas tanah dalam tukar menukar sama dengan tanah yang akan diganti;

2) pemohon dibebani kewajiban untuk menyediakan dan menyerahkan areal pengganti tersebut kepada Departemen Kehutanan (Perum Perhutani) dalam keadaan *clear and clean* dan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun;

3) membayar biaya pengukuran, pemetaan, penataan batas, biaya reboisasi atas tanah pengganti serta biaya-biaya lainnya yang timbul sebagai akibat proses tukar menukar kawasan hutan tersebut;

4) membantu menjaga keamanan/pengamanan hutan sekitarnya.

b. Aturan dan Prosedur yang diterapkan dalam menyelesaikan sengketa.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa proses tukar menukar tanah kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur yang dilakukan melalui musyawarah baik antara warga dengan desa maupun antara wakil warga selaku mediator dalam hal ini adalah Kepala Desa Tulungrejo sebagai hakim perdamaian desa, dilakukan dalam koridor musyawarah mufakat. Dengan demikian

aturan dan prosedur yang digunakan dalam proses tukar menukar tanah kawasan hutan Unit II Perhutani Jawa Timur Malang di Tulungrejo Batu juga dilakukan melalui "hukum musyawarah".

Adapun aturan dan prosedur yang digunakan adalah sebagai

berikut:<sup>281</sup>

1) Musyawarah muakat antara penduduk desa dengan kepala desa dan perangkat desa berkenaan dengan permohonan yang disampaikan oleh warga desa kepada kepala desa untuk melakukan tukar menukar tanah pengganti yang dihuni warga desa;

2) Musyawarah antara kepala desa dan panitia yang dibentuk untuk keperluan tukar menukar tanah pengganti Perhutani dengan pihak Bupati Malang selaku kepala daerah yang memberikan persetujuan atas keinginan warga yang bersedia mengganti tanah Perhutani;

3) Surat kuasa dari warga penghuni petak 4 E dan 11 C kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Pujon Batu Malang kepada Kepala Desa Tulungrejo (H Prawoto) untuk mengurus menyelesaikan dan menandatangani akta jual beli tanah pengganti di desa Srigonco Bantur Malang;

4) Surat pernyataan pelepasan hak atas tanah warga desa Srigonco Kecamatan Bantur, Kabupaten Malang, kepada Kepala Desa

Tulungrejo dalam proses pengurusan tanah pengganti kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Pujon, Malang, sebagai tanah negara untuk selanjutnya di bawah penguasaan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur;

5) Berita Acara Tukar Menukar Tanah Kawasan Hutan di Tulungrejo KPH Malang dengan Tanah Pengganti di Desa Srigonco Kecamatan Bantur Kabupaten Malang.

Berdasarkan berbagai aturan yang disepakati untuk mengurus tukar menukar tanah kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Malang yang dikuasai warga setempat selanjutnya direalisasi dengan disepakatinya penandatanganan Berita Acara Tukar Menukar Tanah Kawasan Hutan di Tulungrejo, KPH Malang dengan tanah pengganti di Desa Srigonco Kecamatan Bantur Kabupaten Malang, pada tanggal 1 Agustus 1994 di Kantor Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Surabaya Jl Gentengkali nomor 49 Surabaya. Dari pihak Perhutani Jawa Timur diwakili oleh Kepala Perum Perhutani Unit II Jawa Timur (Ir. Bambang Soebijantoro) yang bertindak atas nama Direktur Utama Perum Perhutani berdasarkan surat kuasa Nomor 38/SKK/DIR/1994 tanggal 25 Juni 1994 selaku Pihak Pertama, dan Kepala Desa Tulungrejo H. Prawoto, selaku Pihak Kedua atas nama masyarakat desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kotarif Batu Kabupaten Malang.

c. Hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa

Hasil yang dicapai dari kesepakatan antara warga desa (dalam hal ini diwakili oleh Kepala Desa Tulungrejo), dengan pihak Perum Perhutani Unit II Jawa Timur, tercatat sebagai berikut.<sup>282</sup>

1) Pihak Perum Perhutani Unit II Jawa Timur menyatakan sepakat untuk mengadakan tukar menukar:

a) tanah kawasan hutan yang berlokasi di petak 4 E dan 11 C RPH Puntan BKPH Pujon KPH Malang termasuk desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kotarif Batu Kabupaten Malang seluas 10, 00 ha (peta terlampir);

b) tanah penggantungnya terletak di desa Srigonco Kecamatan Bantur Kabupaten Malang termasuk wilayah RPH Bantur BKPH Sumbermanjing KPH Malang seluas 12,00 ha (tertera dalam Peta skala 1 : 5000 terlampir)

2) Persyarat yang harus dipenuhi oleh warga penghuni petak 4 E dan 11 C kawasan hutan Perhutani Unit II Jawa Timur adalah sebagai berikut:

a) Pihak Kedua (dalam hal ini Kepala Desa Tulungrejo, H Prawoto atas nama warga) menyerahkan tanah seluas 12, 00 ha yang berupa tanah yasan (miliknya) dan Pihak Kedua menyatakan melepaskan tanah tersebut yang kemudian

diserahkan kepada Pihak Pertama dengan surat pernyataan pelepasan hak atas tanah tanggal 15 April 1994 Nomor 01/IV/1994 s/d Nomor 10/IV/1994 sesuai dengan penetapan lokasi dan ijin pembebasan tanah pengganti di Srigonco Kecamatan Bantur Kabupaten Malang tanggal 13 April 1994 Nomor 460/353.0-1301 dari Bupati Kepala Daerah Tk II Malang (terlampir). Pihak Pertama mengakui dengan sebenarnya telah menerima penyerahan tersebut dari Pihak Kedua maka dengan ini pula Pihak Pertama menyerahkan tanah kawasan hutan kepada Pihak Kedua dan Pihak Kedua mengakui dengan sebenarnya bahwa telah menerima penyerahan tersebut dari Pihak Pertama.

b) Pihak Kedua telah membayar semua biaya yang timbul sebagai akibat dari adanya tukar menukar ini.

c) Pihak Kedua berkewajiban untuk ikut serta aktif menanganai dan menyelesaikan tukar menukar ini secara tuntas, terutama sehubungan dengan perbuatan dan penandatanganan Berita Acara Tata Batas hutan.

d) Segera setelah Berita Acara Tukar Menukar ini ditandatangani oleh kedua belah pihak, maka Pihak Pertama sudah dapat mengelola tanah pengganti yang diserahkan oleh Pihak Kedua untuk dapat mengelola tanah pengganti yang diserahkan oleh Pihak Kedua untuk

g) persengketaan di antara para pihak yang mungkin timbul dalam pelaksanaan Tukar Menukar ini dapat diselesaikan Para Pihak melalui musyawarah; bila persengketaan tersebut tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah, maka para pihak dapat meminta penyelesaian melalui

Kedua;

f) setelah Berita Acara Tukar Menukar ini ditandatangani kedua belah pihak, maka pembayaran PBB tanah pengganti (Tanah Masuk) menjadi beban Pihak Pertama dan pembayaran PBB Tanah Keluar menjadi beban Pihak

Malang seluas 12,00 Ha.

2) menetapkan tanah pengganti menjadi tanah kawasan hutan di desa Srigonco Kecamatan Bantur Kabupaten

BKPH Pujon KPH Malang seluas 10,00 Ha;

1) melepas tanah kawasan hutan petak 4, 11 RPH Punten

menetapkan:

e) pembebanan atas tanah kawasan hutan yang diperoleh Pihak Kedua dengan sesuatu titel hak, baru dapat dilakukan setelah diterbitkan surat keputusan Menteri Kehutanan yang

Pihak Pertama.

dimanfaatkan tanah kawasan hutan yang diserahkan oleh dijadikan kawasan hutan dan Pihak Kedua sudah dapat

Pengadilan Negeri Malang di mana tanah-tanah tersebut berada dalam wilayah Kabupaten Malang.

Kasus sengketa tanah antara badan hukum publik dalam hal ini Perum Perhutani Unit II Jawa Timur dan penduduk diselesaikan dengan melakukan tukar menukar tanah yang sejak tahun 1946 dihuni oleh penduduk tanpa alas hak yang sah. Dari sudut budaya hukum masyarakat, pada umumnya mereka beranggapan adanya rasa kebersamaan yang dalam terhadap lingkungan tempat tinggal seolah-olah mereka dapat hidup dan berdiam di mana saja sesuai mereka. Sikap ini terjadi karena kesadaran hukum mereka masih berada di tingkat tradisional yang menganggap bahwa kesatuan hidup setempat merupakan milik bersama sebagaimana dianut dalam hukum adat (komunal). Masyarakat menganggap bahwa di mana terdapat persekutuan hidup, di situ ada hubungan antara persekutuan hidup dengan tanah yang didudukinya.<sup>283</sup>

Atas anggapan inilah pada sekitar tahun 1946, ketika masyarakat secara perlahan berkembang seiring dengan laju perkembangan masyarakat, tanah hutan milik Perhutani Unit II Jawa Timur yang semula merupakan milik publik secara berangsur-angsur penuh dengan bangunan serta kegiatan masyarakat dalam berbagai bidang seperti bidang ekonomi, sosial-budaya, politik, pendidikan dan keagamaan dan sebagainya.

Terutama sekitar tahun 1946, Indonesia sebagai negara merdeka, keadaan masyarakat masih dalam kondisi yang memprihatinkan, bahkan masih dalam suasana perang untuk mengusir penjajah yang berusaha menduduki Indonesia kembali, hal-hal seperti menduduki tanah publik tersebut sementara luput dari tinjauan hukum. Baru setelah berangsur-angsur keadaan masyarakat semakin aman dan membaik dalam berbagai bidang, pemerintah daerah mulai memperhatikan bahwa ada sebagian tanah publik yang dihuni oleh penduduk tanpa ada alas hak. Di sisi lain, sikap penduduk yang mulai sadar hukum, berpikir mengenai keberadaan tempat tinggal mereka yang memang sejak semula tidak sah menurut hukum, terutama ditinjau dari UUPA, baik dari sudut Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan maupun hak-hak lainnya.<sup>284</sup> Hal inilah yang menjadi dasar timbulnya budaya hukum masyarakat agar sengketa mengenai tanah tersebut dapat diselesaikan dengan baik, cepat, tidak memakan waktu lama, tidak berbelit-belit dan relatif aman murah dibanding apabila mereka harus berurusan dengan pengadilan, mereka justru akan terjerat hukum pidana karena menguasai hak atas tanah secara melawan hukum apalagi tanah tersebut adalah tanah negara.<sup>285</sup>

Dengan kesadaran masyarakat untuk menyelesaikan masalah tanah milik Perum Perhutani Unit II Jatim yang dihuni

<sup>284</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 20 sampai dengan Pasal 49.  
<sup>285</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, ibid, Pasal 2.



masalah masyarakat sejak tahun 1946, pihak Kepala Desa diminta oleh warga masyarakat yang menghuni Petak 4E dan 11C menanganinya secara damai dengan pihak Perum Perhutani Unit II Propinsi Jawa Timur. Kesepakatan antara pihak Perum Perhutani dengan warga setempat menghasilkan suatu kesepakatan melalui mediator Kepala Desa Tulungrejo, melalui beberapa tahap dalam mediasi. Dari pantauan di lapangan dapat disimpulkan bahwa pembentukan tahap dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi sejalan dengan pendapat Joni Emirzon,<sup>286</sup> yaitu membentuk forum kesepakatan antar pihak yang bersengketa, mengumpulkan dan membagi informasi antar pihak yang bersengketa untuk didiskusikan dengan tujuan kejelasan masalah yang mereka hadapi, tahap tawar menawar lahan yang dijadikan tukar menukar, setelah diterjadi kesepakatan dilakukan keputusan bersama untuk disahkan. Dari kesepakatan tersebut nampak adanya budaya hukum masyarakat yang dianut oleh warga masyarakat beserta perangkat desa serta pihak Perum Perhutani Unit II Jawa Timur, terbukti dengan tercapainya kesepakatan bahwa lahan Kawasan Hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur yang terletak di Petak 4E dan 11C Desa Tulungrejo Bumiaji Batu Malang, ditukar dengan lahan penduduk Desa Tulungrejo yang dibeli secara swadaya di desa Srigonco Kabupaten Malang dengan perbandingan 10 Ha : 12 Ha.

<sup>288</sup> Satipto Rahardjo, *Budaya Hukum dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*, loc. cit, hal. 41

<sup>287</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 6.

Dari luas tanah penduduk milik Perum Perhutani Unit II Jawa Timur seluas 10 Ha dengan tanah pengganti seluas 12 Ha, menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat cukup tinggi untuk mengorbankan haknya untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam UUPA Pasal 6 yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.<sup>287</sup> Kesadaran hukum penduduk dengan mengganti tanah lebih luas dibanding tanah yang mereka huni yaitu tanah yang dahulu merupakan kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur merupakan suatu hasil pemikiran dan sikap yang lebih mengedepankan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.

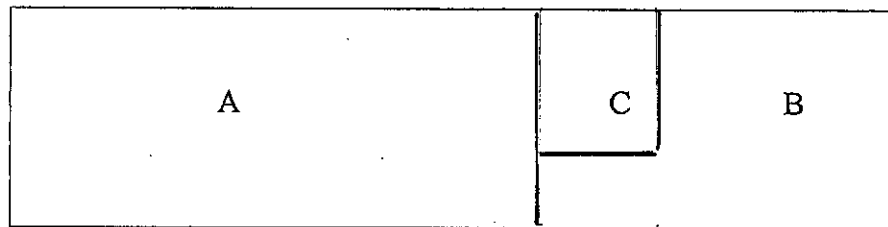
Dilihat secara prosedural, upaya menempuh jalan damai antara pihak penduduk Desa Tulungrejo yang menghuni Petak 4E dan IIC milik kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur menunjukkan suatu budaya hukum musyawarah yang sangat tinggi nilainya. Kesepakatan itu memakan waktu selama 3 1/2 tahun diperjuangkan sejak tanggal 20 Desember 1991 sampai dengan tanggal 25 Juni 1994, menunjukkan adanya budaya hukum terbuka<sup>288</sup> dalam masyarakat tradisional yang mampu hidup di tengah-tengah masyarakat yang sangat pesat perkembangannya. Dapat dibayangkan bahwa Desa Tulungrejo sebagai kawasan

wisata domestik maupun manca negara, dengan hotel-hotelnya yang megah dan hawa yang dingin, dengan suasana kehidupan yang heterogin antara kehidupan bercocok tanam dan kehidupan modern, mampu mempertahankan gaya hukum yang bersifat “*appropriate*” atau tepat guna. Mereka tidak merasa ketinggalan jaman dengan budaya hukum musyawarah, justru tertolong dengan hidupnya budaya hukum tersebut dibanding mereka harus berurusan dengan pihak pengadilan, suatu pertimbangan yang tepat antara prestasi dan prestise.

3. Analisis kasus bangunan di atas tanah yang melebihi batas tanah hak.
  - a. Sikap warga desa terhadap hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Kasus ini melibatkan dua orang pemilik tanah dengan hak pengelolaan yang saling berdampingan, masing-masing bernama Rismiati dan Fajar, keduanya adalah karyawan PT Selektta yang diberi tanah untuk dikelola. Pada saat menerima pembagian tanah dari PT Selektta, pihak PT Selektta tidak menetapkan batas-batas secara tegas, apakah dalam bentuk surat perjanjian atau dalam bentuk surat keterangan dari PT tersebut sehingga batas tersebut dapat memberikan jaminan dalam pengelolaan tanah bagi masing-masing pihak. Baik Rismiati maupun Fajar, membangun rumah di atas tanah tersebut, sesuai dengan keadaan yang mereka tentukan sendiri (mereka mematok sendiri tanpa ada petunjuk yang jelas dari PT Selektta), seperti terlihat pada gambar berikut:

Gambar 1: Denah Tanah PT Selektta Sebelum Keluar SK



Keterangan:

A = tanah yang dikelola Rismiati

B = tanah yang dikelola Fajar

C = Tanah yang dibangun oleh Rismiati

Setelah beberapa tahun tanah dikelola oleh kedua orang tadi, pada suatu saat PT Selektta menerbitkan surat keputusan mengenai batas tanah yang dikelola kedua karyawan tersebut. Dengan adanya surat keputusan pengelolaan tanah tersebut, Fajar meminta kepada Rismiati agar menepati ketentuan PT Selektta, sesuai dengan ketentuan yang telah mereka terima, karena telah ditentukan bahwa Rismiati memperoleh 250 M2 dan Fajar 200 M2. Nampaknya Rismiati merasa keberatan, apalagi tanah yang diberi bangunan runah itu telah lama berdiri dan pada saat itu belum ditentukan batas-batasnya oleh PT Selektta. Dalam keadaan demikian ini, masing-masing pihak berpegang pada pendirian masing-masing. Bagi Rismiati, ia berpegang pada keputusan PT Selektta saat diserahkannya tanah dengan hak pengelolaan, sebaliknya bagi Fajar, ia berpedoman pada surat keputusan yang diterbitkan oleh PT Selektta yang memberi batas secara tegas sesuai dengan pembagian masing-masing. Keberatan yang dikemukakan oleh Rismiati adalah permintaan Fajar untuk segera mengosongkan

tanah yang dibangun oleh Rismiati seluas 50 M2. Rismiati merasa keberatan karena semenjak tanah itu dikelola olehnya, bangunan itu sudah didirikan, belum lagi ia harus mengeluarkan biaya untuk pembongkarannya.

Nampaknya sengketa mengenai tanah pengelolaan antara Rismiati dan Fajar tersebut tidak kunjung selesai, sampai akhirnya pada tanggal 2 Juli 2000, Fajar menemui Kepala Desa Tulungrejo sebagai mediator untuk menyelesaikan sengketa mengenai tanah tersebut. Kepala Desa Tulungrejo selanjutnya memanggil kedua belah pihak yang bersengketa untuk memperoleh kejelasan masalah yang mereka hadapi. Setelah memahami masalah yang sedang dihadapi oleh kedua belah pihak yang bersengketa, kepala desa mengajukan usul agar keduanya berdamai.

- b. Aturan dan prosedur yang diterapkan dalam menyelesaikan sengketa.

Dari sengketa mengenai tanah yang diajukan oleh Rismiati dan Fajar tersebut, aturan yang digunakan untuk menyelesaikan masalah sangat sederhana, yaitu aturan yang telah disepakati dalam bentuk budaya hukum masyarakat Tulungrejo setiap kali mereka meminta bantuan kepala desa untuk menyelesaikan sengketa termasuk sengketa mengenai tanah, yaitu “hukum musyawarah”.

Berdasarkan musyawarah yang ditempuh dan disetujui oleh kedua belah pihak, akhirnya Rismiati sanggup memenuhi

permintaan Fajar untuk mengosongkan tanah yang seharusnya dikelola oleh Fajar akan tetapi didirikan bangunan oleh Rismiati. Namun permintaan Rismiati adalah agar biaya pembongkaran itu ditanggung oleh Fajar. Tentu saja Fajar semula merasa keberatan, karena apabila dikembalikan pada ketentuan PT Selekt Rismiati tidak berhak mendirikan bangunan di atas tanah yang dikelola oleh Fajar.<sup>289</sup> Sengketa masih belum dapat didamaikan, mengingat masing-masing pihak pada pendiriannya. Beberapa kali mereka dipertemukan oleh kepala desa agar segera dapat diselesaikan mengingat kepentingan salah satu pihak jangan sampai dirugikan. Mereka akhirnya saling menyadari sehingga setelah beberapa kali dilakukan negosiasi, Rismiati bersedia membongkar bangunan di atas tanah Fajar asalkan biaya ditanggung oleh Fajar. Mengingat sudah sekian lama kedua belah pihak berada dalam sengketa yang tidak kunjung selesai, kepala desa menyarankan agar kedua belah pihak dapat menerima kesepakatan yang akan diambil, yaitu Fajar bersedia mengganti pembongkaran bangunan milik Rismiati. Setelah keduanya sepakat, masing-masing menandatangani perjanjian yang dibuat di dalam buku harian kepala desa, tanpa meterai atau suatu surat perjanjian. Jadi prosedur yang ditempuh oleh kepala desa sangat sederhana, ia hanya memanggil para pihak untuk datang menyepakati dan menandatangani perjanjian yang

---

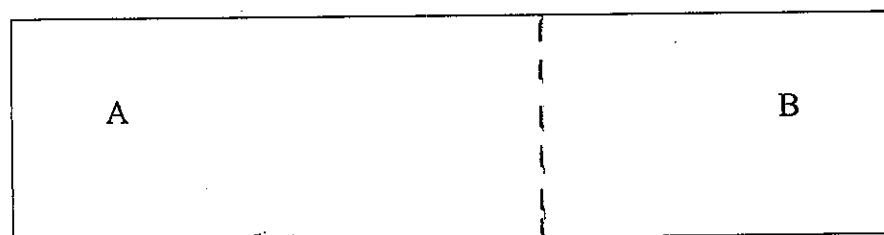
<sup>289</sup> Wawancara tanggal 5 April 2002.

dibuat dengan disaksikan oleh kepala desa yang dicatat di buku harian kepala desa.<sup>290</sup>

c. Hasil-hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa

Berdasarkan hasil musyawarah antara kedua belah pihak yang bersengketa dengan pihak kepala desa selaku hakim perdamaian desa, akhirnya tanah pengelolaan milik Rismiati dan Fajar ditetapkan batas-batasnya sesuai dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh PT Selektta. Adapun peta tanah pengelolaan yang diberikan kepada Rismiati dan Fajar dari PT Selektta adalah lahan yang sesuai dengan surat keputusan PT Selektta sebagai tertera dalam gambar berikut:

Gambar 2: Denah Tanah PT Selektta setelah terbitnya SK



Keterangan:

A = Tanah Pengelolaan Milik Rismiati

B.= Tanah Pengelolaan Milik Fajar

----- = Batas tanah hak pengelolaan A dan B sesuai Surat Keputusan PT Selektta

Kasus sengketa tanah yang melibatkan warga masyarakat Desa Tulungrejo dalam sengketa atas tanah bangunan yang melebihi tanah hak, merupakan suatu penuntutan hak sesuai

<sup>290</sup> Dokumen berupa Buku Harian Kepala Desa Tulungrejo H. Prawoto, direkam tanggal 10 April 2002.

dengan ketentuan undang-undang, meskipun apabila dicari pasal-pasal dalam UUPA akan dikaitkan dalam beberapa pasal karena kaburnya hak untuk kedua karyawan tersebut. Apabila dikaitkan dengan ketentuan UUPA Pasal 41 mengenai Hak Pakai,<sup>291</sup> hak yang dimiliki oleh dua pegawai PT Selektta tersebut memang mengandung kelemahan sejak awal. Pada dasarnya seandainya PT Selektta dengan tegas memberikan batas lahan untuk masing-masing pegawai yang diberi hak atas tanah dengan untuk digunakan dalam rangka mencukupi kebutuhan hidupnya selaku pegawai PT Selektta, yaitu Rismiati dan Fajar.

Gejala hukum yang terjadi mengenai pemilikan tanah hak tanpa sesuatu hak yang jelas dijamin oleh undang-undang ini timbul karena beberapa faktor, antara lain faktor komunal dalam hukum adat,<sup>292</sup> yang memandang kebersamaan lebih tinggi dari kepentingan pribadi, sehingga terhadap pemberian batas-batas tanah dengan Hak Pakai seperti dalam kasus tersebut diabaikan. Budaya hukum kebersamaan yang hidup subur dalam masyarakat yang semula memang dirasakan tidak membawa masalah, maka ketika seseorang memandang hak pribadi lebih menonjol akhirnya terjadi sengketa.

Upaya menyelesaikan jalan damai telah ditempuh oleh kedua pihak dengan medaitor kepala desa. Namun masih ada

---

<sup>291</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 41.

<sup>292</sup> Iman Sudiyat, *Azas-azas Hukum Adat Bekal Pengantar*, op.cit, hal. 31.



hambatan pada saat diperhitungkan antara nilai keuntungan yang diraih dengan nilai biaya sebagaimana dianut dalam teori "*cost and benefit*" atau "*coct-effectiveness Analysis*"<sup>293</sup> Terbentur akan kedua kebutuhan tersebut, pihak yang merasa haknya tidak sepenuhnya diperoleh, berusaha menuntut, namun kekuatan hukum hak atas tanah yang dimilikinya hanya memungkinkan untuk mencari upaya penyelesaian damai. Meskipun tanah mereka telah diberikan Surat keputusan oleh PT Selektta terutama menyangkut batas-batas lahan kedua pihak, namun mereka berusaha mencari jalan damai. Oleh karena figur yang menjadi penengah yang dapat dianggap dapat menyelesaikan persoalan tersebut adalah kepala desa, akhirnya permohonan bantuan diajukan kepada Kepala Desa Tulungrejo yang diyakini dapat menyelesaikan masalah secara damai. Dengan pengajuan permohonan mediasi kepada kepala desa untuk menyelesaikan sengketa, mereka menempuh jalur pra yuridis yang memang dipandang tepat untuk menangani sengketa atas hak pakai yang telah berkekuatan hukum dalam bentuk surat keputusan, yang semula mereka huni pertama kali belum memiliki Surat keputusan.

Berdasarkan prosedur yang ditempuh secara sederhana dengan mediator kepala desa diputuskan bahwa batas-batas lahan kedua pihak yang bersengketa adalah sesuai dengan Surat

---

<sup>293</sup> Tatang S. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, loc.cit, hal. 27.

Keputusan PT Selekt. Hal ini menunjukkan bahwa budaya hukum masyarakat melalui musyawarah mufakat memiliki kekuatan mengikat secara sosial karena masing-masing sepakat untuk menerima putusan yang disarankan oleh kepala desa, yaitu bahwa masing-masing pihak sanggup membiayai pembongkaran bangunan yang melanggar batas-batas tanah pemilikny.

#### 4. Analisis kasus Tanah Warisan.

##### a. Sikap warga desa terhadap hukum yang berlaku.

Kasus ini melibatkan lima orang bersaudara, masing-masing bernama Sukat, Mulyono, Mulyadi, Surti, dan Rodak.<sup>294</sup> Pembagian tanah warisan yang mereka sengkatakan tersebut adalah pembagian warisan yang terakhir, karena sebelumnya kelima orang bersaudara itu sudah pernah menerima pembagian tanah warisan. Dengan demikian kasus ini timbul karena adanya pembagian warisan yang tidak serentak sehingga jumlah yang diterima oleh masing-masing anak menjadi berbeda. Perselisihan kelima bersaudara mengenai pembagian tanah warisan orang tua mereka seluas 1660 M2 itu berawal ketika mereka mengajukan usul atau pendapat mengenai sistem pembagian warisan. Tidak adanya kesepakatan dalam pembagian warisan tersebut menjadi berlarut-larut sehingga akhirnya menemui jalan buntu. Karena itu Mulyadi dan Sukat menemui Kepala Desa.

---

<sup>294</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo tanggal 10 April 2002.

- b. Aturan dan prosedur yang diterapkan dalam penyelesaian sengketa.

Kedatangan dua orang bersaudara itu (Suhat dan Mulyadi) diterima oleh Kepala Desa Tulungrejo (H Prawoto), untuk mendengarkan penjelasan mengenai masalah yang diajukan kepadanya. Setelah memperoleh penjelasan dari keduanya, kepala desa meminta agar kelimanya bersama-sama datang ke Kantor Desa untuk melakukan negosiasi dengan bantuan kepala desa. Akhirnya pada tanggal 15 Nopember 2001, dengan dipimpin oleh kepala desa, kelima orang bersaudara itu melakukan perundingan untuk memecahkan masalah mengenai tanah warisan. Mengingat masing-masing pihak sungguh-sungguh menyadari arti pentingnya keutuhan keluarga, kemudian disepakati bahwa sistem pembagian warisan ditetapkan dengan cara yang dipandang cukup adil bagi masing-masing pihak. Bagi pihak yang sebelumnya mendapat warisan banyak, maka pada warisan berikutnya ia mendapatkan warisan relatif sedikit agar seimbang dengan pembagian tanah warisan yang diterima oleh saudaranya yang merasa mendapatkan tanah warisan sedikit.

- c. Hasil-hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa.

Dengan disepakatinya usul bahwa pembagian warisan disesuaikan dengan pembagian warisan sebelumnya, maka hasil yang diperoleh dalam pembagian tanah warisan lima orang bersaudara adalah sebagai berikut:

- 1) Sukat menerima: 500 M2;
- 2) Mulyadi menerima: 300 M2;
- 3) Mulyono tidak mau menerima warisan: -
- 4) Surti menerima: 300 M2;
- 5) Rodak menerima: 560 M2.

Cara menetapkan pembagian tersebut di atas tidak ditetapkan secara sepihak, akan tetapi berdasarkan hasil musyawarah antara kelima orang tersebut, dan kepala desa sebagai saksi yang mempertimbangkan bahwa pembagian tersebut memang dipandang sudah memenuhi rasa keadilan masing-masing pihak. Cara ini dianggap oleh kepala desa sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum musyawarah, bahwa dengan rasa keadilan yang ditetapkan bersama, masing-masing pihak tidak akan melakukan tuntutan di luar kesepakatan bersama.

Budaya hukum musyawarah yang ditempuh dalam kasus warisan tanah lima orang bersaudara dengan inisial SL, ML, MD, SR dan RD merupakan pencerminan sejati kehidupan komunal masyarakat dalam lingkup kekeluargaan. Pada umumnya masalah warisan yang melibatkan banyak anggota keluarga, berakhir dengan perebutan harta warisan yang masing-masing tidak seimbang. Dalam kasus pembagian tanah warisan lima orang bersaudara Desa Tulungrejo ini ternyata unik karena masing-masing pihak memiliki kesadaran yang tinggi.

Secara hukum, peralihan melalui pewarisan sesuai dengan Pasal 26 UUPA<sup>295</sup> bukan merupakan fragmentasi (pemecahan)<sup>296</sup> sebagaimana dilarang. Fragmentasi hanya diberlakukan bagi peralihan hak atas tanah pertanian yang ditetapkan oleh peraturan perundangan sesuai dengan luas minimum yang seharusnya dimiliki oleh petani, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (4) UUPA jo. Permendagri Nomor 3 Tahun 1999 Pasal 7 ayat (1).<sup>297</sup> Masing-masing pihak harus mendapatkan pemahaman mengenai cara-cara pendaftaran hak atas tanah mengingat biaya yang harus dikeluarkan oleh para ahli waris. Terutama setelah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 37 disebutkan bahwa perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>298</sup> Namun karena budaya hukum kebersamaan masih sangat kuat menyelimuti lingkungan keluarga, mereka menganggap bahwa dalam lingkup kebersamaan dalam keluarga, semua hal yang negatif tidak mungkin terjadi. Pendapat ini ternyata gugur manakala masing-masing pihak yang merasa berhak memperoleh harta warisan menuntut keadilan, yaitu

---

<sup>295</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 26.

<sup>296</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit, Pasal 2.

<sup>297</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, op.cit Pasal 17 (4) jo. Permendagri Nomor 3 Tahun 1999 Pasal 7 ayat (1).

<sup>298</sup> Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pasal 37.

pembagian yang sama di antara ahli waris. Diawali dengan persepsi yang keliru terhadap budaya kebersamaan dalam pemilikan harta warisan tersebut akhirnya timbul sengketa.

Jalan yang ditempuh untuk menyelesaikan masalah sengketa tanah warisan kelima orang bersaudara tersebut berakhir dengan permohonan kepada kepala desa untuk menyelesaikan secara musyawarah mufakat, terutama apabila dibalik pembagian warisan itu terselib konflik kepentingan (*interest conflict*), di samping konflik hubungan (*relation conflict*) antara sesama saudara,<sup>299</sup> seperti rasa tidak puas, iri hati, dan sebagainya. Keadaan seperti ini apabila dibiarkan berlarut-larut akan memperburuk hubungan kekeluargaan, sehingga harus dicari solusinya melalui negosiasi atau perundingan antar pihak yang bersengketa.<sup>300</sup> Kesepakatan yang diambil oleh kelima bersaudara adalah dengan mengajukan permohonan kepada Kepala Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji Kota Batu Malang sebagai mediator untuk menyelesaikan sengketa. Mereka sangat mengharapkan kepala desa selaku mediator dapat bersikap netral dalam menangani kasus sengketa tanah warisan tersebut. Sesuai dengan prinsip-prinsip yang dianut dalam model penyelesaian konflik melalui mediasi, kedudukan kepala desa sebagai mediator harus mampu memberikan layanan mediasi yang tidak memihak

---

<sup>299</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit, hal. 21.

<sup>300</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit, hal. 39.

dan bersifat netral sehingga keputusan yang diambil bebas dari pengaruh mediator. Peranan mediator adalah mendiagnosa kesulitan yang dihadapi oleh para pihak yang bersengketa sehingga dapat mencapai kesepakatan yang baik.<sup>301</sup> Untuk itu diperlukan suatu "*bargaining*"<sup>302</sup> atau tawar menawar sehingga keputusan yang diambil benar-benar bebas dari tekanan dari pihak manapun karena dalam mediasi tidak boleh terjadi intervensi kepada pihak yang bersengketa oleh seorang mediator.

Berdasarkan hasil kesepakatan, pembagian warisan yang dilakukan benar-benar mencerminkan suatu budaya hukum musyawarah karena ternyata ada ahli waris yang tidak mau menerima tanah warisan tersebut. Memang ada kesepakatan bahwa bagi ahli waris yang telah menerima warisan di luar warisan yang menjadi sengketa (warisan sebelumnya), tidak menerima pembagian tanah warisan sesuai dengan hasil musyawarah. Akan tetapi ternyata memang ada ahli waris yang memang benar-benar menolak pembagian warisan meskipun pada pewarisan sebelumnya juga belum menerima warisan. Hal ini menunjukkan bahwa rasa kebersamaan dalam keluarga sangat besar. Menyikapi budaya hukum kebersamaan seperti ini dapat dikemukakan bahwa kecintaan hidup damai dalam hidup bersaudara dalam keluarga tersebut sangat besar, suatu budaya hukum kebersamaan yang

---

<sup>301</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, ibid, hal. 69.

<sup>302</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, ibid.

masih tetap hidup dalam masyarakat. Budaya hukum demikian memberikan petunjuk nyata bahwa budaya hukum adalah pemikiran, kehendak, sikap, harapan dan pendapat di kalangan masyarakat<sup>303</sup> (para ahli waris) termasuk di dalamnya penegak hukum (Kepala Desa yang dengan tekun membantu penyelesaian sengketa tanah warisan) untuk mendukung berlangsungnya sistem hukum yang bersangkutan.

Di setiap keputusan yang diambil oleh Kepala Desa Tulungrejo, dicatat dalam Buku Agenda Kepala Desa, sehingga fungsi agenda Kepala Desa semacam sebuah kitab yang sangat berharga bagi desa dan warganya karena memuat ketentuan hasil musyawarah yang menjadi pegangan pokok setiap pihak yang telah menyepakati hasil musyawarah. Termasuk di dalamnya hasil musyawarah pembagian warisan secara damai dari lima orang bersaudara itu, masing-masing pihak menandatangani Buku Agenda Kepala Desa seperti sebuah akta yang memiliki kekuatan hukum mengikat secara sosiologis (*sociologisch gelding*)<sup>304</sup> yang mencerminkan suatu budaya hukum secara transendental tumbuh dan berkembang dalam kehidupan nyata, murni sesungguhnya tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dan tidak diingkari oleh para pihak yang menyepakatinya. Kuatnya ikatan secara sosiologis dari sikap patuh para pihak atas keputusan yang telah

---

<sup>303</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, loc.cit, p. 6-7.

<sup>304</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Bimbingan Tesis Tahun 2000*, tanggal 25 Mei 2002.



disepakati bagi masyarakat desa merupakan suatu “janji atau sumpah” yang mustahil dilanggar apabila tidak ingin celaka di kemudian hari. Apalagi jika sampai ditantang untuk “sumpah pocong” apabila ada pihak yang melanggar. Demikian mahalannya harga yang harus dibayar oleh pihak yang berani untuk melakukan wanprestasi bagi kepastian hukum musyawarah. Kekuatan mengikat secara sosiologis (*sociologisch gelding*) terhadap dipatuhinya keputusan hukum musyawarah dalam menyelesaikan sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian merupakan bukti tumbuhnya budaya hukum masyarakat Desa Tulungrejo.

5. Analisis kasus utang piutang dengan pelunasan dalam bentuk pembayaran tanah.

a. Sikap warga desa terhadap aturan yang berlaku.

Kasus ini melibatkan seorang yang bernama Kasim, pihak yang akan diajukan sebagai orang yang harus bertanggung jawab atas sejumlah utang kepada beberapa orang, yaitu Parno, Yono, dan Majid. Ketiga orang itu memberi piutang kepada Kasim masing-masing sebesar Rp. 26,- juta dari Parno, Rp. 23,- juta dari Yono, dan Rp. 14,- juta dari Majid.

Setelah memperoleh pinjaman dari ketiga orang tersebut, Kasim pergi tanpa pamit dan tidak kembali lagi ke desanya. Pihak pemberi utang kemudian menemui keluarga Kasim, untuk

memperoleh penjelasan tentang pelunasan utang tersebut. Kedatangan mereka tidak bersamaan, sehingga setiap kali keluarga Kasim disibukkan dengan kedatangan ketiga orang tersebut. Akhirnya pihak keluarga meminta ketiga orang yang memberi piutang kepada Kasim tersebut untuk sama-sama menemui Kepala Desa Tulungrejo (H.Prawoto).

b. Aturan dan prosedur yang diterapkan dalam penyelesaian sengketa.

Pada tanggal 10 Mei 2000, ketiga orang sebagai pihak pemberi pinjaman dan wakil keluarga Kasim (berinisial P) datang menemui Kepala Desa Tulungrejo untuk meminta bantuan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa utang piutang. Dari hasil pertemuan dengan pihak kepala desa, diperoleh suatu kesepakatan antara pihak keluarga dengan pihak pemberi pinjaman, bahwa keluarga Kasim sanggup membayar utang Kasim (karena masih dalam ikatan keluarga) dengan jalan menjual tanah yang mereka miliki. Akan tetapi hal itu belum dapat diterima oleh masing-masing pihak karena antara harga tanah dengan piutang yang diberikan kepada Kasim tidak sebanding, artinya lebih banyak utangnya dibanding harga tanah yang akan dijual.

Berawal dari usul penjualan tanah sebagai pembayar utang Kasim tersebut, akhirnya timbul sengketa mengenai tanah. Para pihak berusaha untuk menguasai tanah tersebut.<sup>305</sup> Akibat masing-

---

<sup>305</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo tanggal 10 April 2002.

masing pihak ingin memperoleh pembayaran berupa tanah, sedangkan tanah yang disengketakan hanya satu bidang tanah seluas 200 M2, akhirnya terjadi kemacetan dalam perundingan tersebut, dan penyelesaian tidak berhasil dicapai. Masing-masing pihak yang memberi piutang kepada Kasim ingin memiliki sebidang tanah tersebut tanpa harus membaginya dengan pihak yang lain. Beberapa bulan kemudian,<sup>306</sup> mereka bertiga menemui keluarga Kasim dan bersedia menerima tawaran tersebut. Oleh karena cara membaginya tidak dapat ditentukan secara sepihak tanpa bantuan kepala desa, kemudian mereka menemui Kepala Desa Tulungrejo (H. Prawoto), untuk memberikan pertimbangan tentang cara membagi hasil penjualan tanah sebagai pengganti membayar utang Kasim. Oleh kepala desa disarankan agar dihitung berdasarkan persentase.

c. Hasil-hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa.

Setelah mereka sepakat untuk membagi hasil penjualan tanah keluarga Kasim untuk membayar utang Kasim, maka dilakukan musyawarah di antara para pihak dengan bantuan Kepala Desa Tulungrejo. Kepala desa menawarkan pembagian berdasarkan persentase hasil penjualan dengan rumus sebagai berikut: Hasil penjualan tanah seharga Rp. 55,- juta, apabila Parno meminjamkan uang kepada Kasim sebesar Rp. 26,- juta, maka

---

<sup>306</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo tanggal 10 April 2002.

masing pihak ingin memperoleh pembayaran berupa tanah, sedangkan tanah yang disengketakan hanya satu bidang tanah seluas 200 M2, akhirnya terjadi kemacetan dalam perundingan tersebut, dan penyelesaian tidak berhasil dicapai. Masing-masing pihak yang memberi piutang kepada Kasim ingin memiliki sebidang tanah tersebut tanpa harus membaginya dengan pihak yang lain. Beberapa bulan kemudian,<sup>306</sup> mereka bertiga menemui keluarga Kasim dan bersedia menerima tawaran tersebut. Oleh karena cara membaginya tidak dapat ditentukan secara sepihak tanpa bantuan kepala desa, kemudian mereka menemui Kepala Desa Tulungrejo (H. Prawoto), untuk memberikan pertimbangan tentang cara membagi hasil penjualan tanah sebagai pengganti membayar utang Kasim. Oleh kepala desa disarankan agar dihitung berdasarkan persentase.

c. Hasil-hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa.

Setelah mereka sepakat untuk membagi hasil penjualan tanah keluarga Kasim untuk membayar utang Kasim, maka dilakukan musyawarah di antara para pihak dengan bantuan Kepala Desa Tulungrejo. Kepala desa menawarkan pembagian berdasarkan persentase hasil penjualan dengan rumus sebagai berikut: Hasil penjualan tanah seharga Rp. 55,- juta, apabila Parno meminjamkan uang kepada Kasim sebesar Rp. 26,- juta, maka

---

<sup>306</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo tanggal 10 April 2002.

Parno akan menerima pembayaran utang Kasim sebesar: Rp. 26,- juta dibagi Rp. 55,- juta x 100 %.

Dengan menggunakan hitungan persentase yang diusulkan oleh Kepala Desa Tulungrejo, akhirnya para pihak yang memberi piutang kepada Kasim menyetujuinya. Setelah mereka menerima secara musyawarah, masing-masing pihak sebagai penerima pembayaran utang dari keluarga Kasim, ketiganya tanda tangan di buku harian kepala desa dibubuhi tanda tangan kepala desa selaku saksi dalam penyelesaian sengketa mengenai tanah dalam masalah utang piutang.

Kasus yang melibatkan Kasim (debitor) dengan meninggalkan utang kepada tiga orang kreditor (Parno, Yono dan Majid), dari sudut ilmu hukum merupakan tindakan wanprestasi.<sup>307</sup> Keadaan wanprestasi demikian ini sangat merugikan pihak kreditor terutama dengan piutang yang jumlahnya cukup besar (seluruhnya berjumlah Rp. 73,- juta). Bagi para pihak (kreditor) apabila akan menagih (*in gebreke setelling*).<sup>308</sup> Penagihan secara tertulis atas kekuatan perjanjian yang dibuat oleh para pihak sulit dilaksanakan karena utang piutang tersebut dilakukan atas dasar kepercayaan tanpa suatu jaminan dan dibuat secara lisan. Pihak debitor dalam kasus sengketa utang piutang ini

---

<sup>307</sup> R. Subekti, R. Tjitrosudibio, *KUH Perdata Edisi Revisi Burgerlijk Wetboek*, Pradnya Paramita, Jakarta, Pasal 1238.

<sup>308</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Perjanjian*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 7.

telah mengakibatkan kerugian bagi pihak kreditor mengingat tidak dipenuhinya kewajiban debitor untuk melunasi utang-utangnya, padahal kreditor juga harus mendapatkan hak-haknya yaitu berupa pembayaran utang dari kreditor. Pengakuan hukum atas hak (*vinculum juris*) bagi kreditor dipandang sangat penting bagi laju kegiatan usahanya, karena dalam *vinculum juris* terkandung suatu pengakuan hak pada pihak-pihak yang terikat dalam hubungan kewajiban.<sup>309</sup> Kelalaian pihak debitor menunjukkan adanya pelanggaran atas asas yang dianut dalam hukum perdata yaitu “*pacta sunt servanda*” artinya bahwa masing-masing pihak harus saling menepati janji yang telah dibuat.<sup>310</sup> Tindakan wanprestasi debitor menunjukkan pada ketiadaan prestasi sedangkan dalam hukum perjanjian, prestasi suatu hal yang harus dilaksanakan sebagai isi dari suatu perjanjian mengingat *prestatie* (bahasa Belanda) berarti ketepatan janji.<sup>311</sup>

Sikap debitor yang melalaikan janji yang tertuang dalam perjanjian utang piutang secara lisan ini telah mengundang berbagai pemikiran, sikap dan pandangan para pihak kreditor yang karena merasa dirugikan berusaha menemui keluarga debitor yang ingkar janji tersebut. Setelah kreditor berhasil menemui keluarga debitor, masing-masing debitor yang datang secara tidak

---

<sup>309</sup> Satjipto Rahardko, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 39.

<sup>310</sup> Soeroso, R, *Pengantar Ilmu Hukum*, loc.cit. hal. 251.

<sup>311</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Perjanjian*, op.cit, hal. 49.

bersamaan itu selanjutnya menuntut pelunasan utang si debitor. Dalam menghadapi permasalahan tersebut, pihak keluarga debitor merasa terpanggil untuk ikut bertanggung jawab atas perlakuan debitor yang menjadi anggota keluarga mereka dan rasa tanggung jawab itu diwujudkan dengan janji akan membayar utang debitor dalam bentuk sebidang tanah milik keluarga debitor, karena pelunasan dalam bentuk uang dinyatakan oleh pihak keluarga debitor tidak sanggup melunasinya. Atas keadaan ini terungkap gambaran bagaimana budaya hukum kebersamaan sangat melekat erat di dalam lingkungan masyarakat, khususnya lingkungan keluarga debitor. Kebersamaan, kegotongroyongan sebagai adat kebiasaan dalam masyarakat telah menghapus ciri dan sikap jiwa individualistis, menumbuhkan kesadaran sebagai manusia yang hidup dalam kehidupan sekitarnya.<sup>312</sup> Sikap anggota keluarga debitor yang segera menyanggupi untuk melunasi utang kreditor menunjukkan adanya kesadaran akan kewajiban hukum, yang sesungguhnya hal ini merupakan salah satu faktor tumbuhnya hukum kebiasaan di samping faktor lain yang mempengaruhi tumbuhnya hukum kebiasaan yaitu adanya keajegan<sup>313</sup> dari kebiasaan yang dilakukan berulang-ulang. Dengan demikian kesadaran akan kewajiban hukum tidak perlu menunggu sampai

---

<sup>312</sup> R. Supomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hal. 5.

<sup>313</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hal. 121.

terjadinya suatu peristiwa secara berulang-ulang, karena suatu peristiwa cukup terjadi sekali saja untuk dapat memperoleh kekuatan mengikat asal peristiwa yang hanya terjadi sekali saja itu telah mampu menimbulkan kesadaran bahwa peristiwa itu memang seyogyanya terjadi atau dilakukan.<sup>314</sup> Dalam hal ini sikap keluarga debitor telah memenuhi prinsip yang dianut dalam budaya hukum masyarakat yang tercermin dalam kesanggupan membayar utang debitor sebagai bagian dari anggota keluarga mereka.

Sikap keluarga debitor untuk melunasi utang debitor kepada kreditor terjadi setelah pihak kreditor mengajukan permohonan agar utang-utang debitor dilunasi. Tindakan ini mencerminkan suatu penyelesaian sengketa yang positif karena tidak dilakukan secara dominan dari satu pihak sebagaimana strategi penyelesaian konflik yang berbentuk *contending*,<sup>315</sup> suatu penyelesaian konflik yang ditempuh dengan melakukan cara kompetitif atau dominatif. Oleh karena mereka berpendapat bahwa bentuk penyelesaian pra yuridis<sup>316</sup> dipandang lebih efektif dan efisien menurut pendapat mereka (para kreditor dan pihak keluarga debitor), karena ditempuh secara musyawarah mufakat dengan memanfaatkan jasa penengah sebagai pihak mediator, yaitu Kepala

---

<sup>314</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, ibid.

<sup>315</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit, hal. 186.

<sup>316</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 115.



Desa Tulungrejo. Penyelesaian konflik melalui jalan damai dipandang mampu menyelesaikan konflik tanpa ikatan yuridis normatif yang dirumuskan secara formal dengan persyaratan yang ketat dan bukti-bukti yang cukup melalui komunikasi yang kebanyakan dilakukan secara tertulis.<sup>317</sup>

Semula pihak kreditor merasa keberatan setelah mengetahui bahwa harga tanah yang dijadikan sebagai pengganti pembayaran utang debitor nilai nominalnya relatif lebih kecil dibandingkan dengan nilai nominal utang debitor. Oleh karena itu para kreditor tersebut berusaha meminta bantuan pemikiran kepada Kepala Desa Tulungrejo untuk ikut memikirkan bagaimana seharusnya putusan diambil untuk menyelesaikan sengketa utang piutang tersebut.

Saran Kepada Desa Tulungrejo yang diberikan kepada pihak yang bersengketa cukup demokratis, karena di satu pihak, kepala desa harus dapat berlaku bijaksana agar pihak keluarga tidak terlalu dibebani oleh utang debitor yang sekaligus sebagai anggota keluarganya, di pihak lain para kreditor tidak merasa dirugikan. Adapun saran yang dikemukakan oleh kepala desa adalah agar tanah yang akan dijadikan sebagai pelunasan utang debitor yang melakukan wanprestasi itu dijual saja dan hasil penjualan tersebut dibagi secara adil sesuai dengan jumlah piutang mereka masing-masing debitor. Kepala desa menyatakan bahwa hal

---

<sup>317</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, ibid, hal. 120.

ini telah memenuhi unsur keadilan mengingat jumlah utang diusahakan sebanding dengan pelunasan piutang mereka. Pertimbangan kepala desa adalah apabila tanah itu tidak dijual, akan sulit membaginya serta akan menjadi persengketaan yang tidak kunjung selesai. Dengan gambaran ini menunjukkan tumbuhnya strategi penyelesaian sengketa secara *problem solving*<sup>318</sup> karena para pihak bersedia untuk mencari jalan keluar dari apa yang sedang dihadapi bersama.

Baik ditinjau dari segi aturan (hukum musyawarah) maupun dari segi prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkan telah mencerminkan budaya hukum masyarakat yang menginginkan kehidupan yang damai. Budaya hukum yang mereka tempuh dalam penyelesaian sengketa utang piutang melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian yang kemudian bermuara menjadi penyelesaian sengketa mengenai tanah sebagai pelunasan utang, dilakukan dengan tetap berpijak pada nilai-nilai masyarakat yang hidup, yaitu adanya sikap saling menghargai, kebersamaan, pendapat, pemikiran atau kepercayaan yang diberikan kepada kepala desa sebagai mediator. Keadaan ini telah mencerminkan budaya hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman,<sup>319</sup> bahwa budaya hukum adalah pemikiran-pemikiran, sikap-sikap, kehendak, harapan, dan pendapat-pendapat di

<sup>318</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit. hal. 32.

<sup>319</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, loc.cit. p. 6-7.

kalangan masyarakat dan penegak hukum terutama yang dapat mendukung berlangsungnya sistem hukum yang bersangkutan. Budaya hukum musyawarah yang diterapkan dalam menyelesaikan sengketa utang piutang yang berubah menjadi penyelesaian sengketa tanah ini mengandung nilai substansi hukum kebiasaan dan dalam struktur hukum adat. Dengan bertolak dari pendapat Daniel S. Lev,<sup>320</sup> di dalam budaya hukum terkandung nilai hukum substantif dan nilai-nilai hukum prosedural, sehingga melalui upaya damai yang ditempuh oleh kepala desa bersama warga desa yang sedang bersengketa dapat dicapai tertib hidup bermasyarakat dan mengatur manajemen konflik. Dalam hal hukum musyawarah berfungsi untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa mengenai utang piutang sehingga dapat didamaikan menjadi penyelesaian sengketa mengenai tanah, menunjukkan bahwa hukum berfungsi<sup>321</sup> sebagai alat pengatur tata tertib hubungan masyarakat, sarana untuk mewujudkan keadilan sosial baik lahir maupun batin dan sebagai fungsi kritis. Dengan bertumpu pada pendapat AAG Peters,<sup>322</sup> bahwa hukum memiliki fungsi dengan perspektif kontrol sosial. Kontrol sosial dilihat sebagai sikap dan tingkah laku masyarakat baik secara perorangan ataupun kelompok dengan maksud untuk memperbaiki keadaan dengan bentuk lisan

---

<sup>320</sup> Daniel S. Lev, *Judicial Institution and Legal Culture in Indonesia*, loc.cit, p. 247.

<sup>321</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, loc.cit, hal. 53.

<sup>322</sup> AAG Peters dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 56.

atau tulisan yang disalurkan secara langsung atau tidak langsung terhadap aparatus pemerintahan atau lembaga-lembaga masyarakat dalam kaitannya dengan aturan hukum yang berlaku.<sup>323</sup> Kesadaran hukum para pihak untuk menyelesaikan sengketa silang antara sengketa utang piutang menjadi sengketa mengenai tanah menunjukkan adanya suatu penegakan budaya hukum dalam masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Esmi Warassih,<sup>324</sup> bahwa penegakan hukum dipengaruhi oleh berbagai komponen, yaitu: *substantive law, procedural law, personal law, organization, resources, decision rules, dan decision habits*. Dalam kasus ini komponen manusia melibatkan peran serta kepala desa sebagai mediator dalam sengketa para pihak kreditor dan keluarga debitor, masing-masing berkedudukan sebagai pembuat, pelaksana dan sasaran peraturan. Dalam hal ini kultur memegang peran penting dalam penegakan hukum, karena sebagai jembatan antara sistem hukum dengan tingkah laku masyarakatnya, apakah seseorang menggunakan atau tidak menggunakan, patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat didukung oleh nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakatnya.<sup>325</sup> Dengan demikian budaya hukum pada dasarnya memuat hukum yang hidup (*living law*)<sup>326</sup> yang

---

<sup>323</sup> Sukarna, *Social Control (Kontrol Sosial)*, loc.cit, hal. 2-3.

<sup>324</sup> Esmi Warassih Pujirahayu, *Peranan Kultur Hukum dan Penegakan Hukum*, loc.cit, hal. 18.

<sup>325</sup> Esmi Warassih Pujirahayu, *Peranan Kultur Hukum dan Penegakan Hukum*, ibid, hal 22.

<sup>326</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, loc.cit. p. 6-7.

membutuhkan pemeliharaan dari warga masyarakat dengan jalan melaksanakannya mematuhi atau mentaatinya.

6. Analisis kasus pembagian tanah bapak angkat dengan anak angkat akibat bapak angkat ingkar janji.

a. Sikap warga desa terhadap hukum yang berlaku.

Pembagian tanah antara anak angkat dengan bapak angkat semula memang sudah disepakati atas sebidang tanah yang seluas 40 M2. Di atas tanah hak tersebut berdiri sebuah bangunan rumah tidak permanen. Tanah seluas 40 M2, nantinya akan dibagi dua antara anak angkat dengan bapak angkat, masing-masing akan memperoleh hak atas tanah seluas 20 M2.<sup>327</sup>

Selang beberapa tahun kemudian sejak bapak angkat menyatakan janjinya untuk membagi tanah tersebut, anak angkat bermaksud untuk mendirikan bangunan di atas tanah di mana ia mendapat bagian tanah tersebut. Namun berkali-kali bapak angkat tidak mengindahkan permintaan tersebut. Akhirnya timbullah sengketa mengenai tanah antara keduanya. Oleh karena tidak diperoleh kesepakatan antara anak angkat dengan bapak angkat, si anak menemui Kepala Desa Tulungrejo (H Prawoto) untuk meminta bantuan bagaimana sebaiknya cara penyelesaiannya.

mentaatinya.

b. Aturan dan prosedur yang diterapkan dalam penyelesaian sengketa.

---

<sup>327</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo, tanggal 5 April 2002.

Kepala Desa Tulungrejo menerima anak angkat yang meminta bantuan untuk menyelesaikan kasus tersebut, meminta penjelasan tentang latar belakang dari persengketaan tersebut. Si anak menjelaskan bahwa bapak angkatnya telah berjanji untuk memberikan setengah dari tanah yang dimilikinya kepadanya, namun sampai saat ia menemui kepala desa untuk minta bantuan menyelesaikan kasus tersebut belum juga mendapat bagian.

Kepala Desa Tulungrejo melihat bahwa janji bapak angkat tidak ditepati. Namun untuk mengecek kebenarannya, diperlukan kedatangan bapak angkat si anak tersebut di Kantor Desa. Untuk itu ia meminta bapak angkat untuk datang ke Kantor Desa sehingga keterangan dapat didengar dari kedua belah pihak, yaitu dari pihak pemberi tanah (bapak angkat) dan pihak penerima tanah (anak angkat). Akhirnya diadakanlah pertemuan antara kedua belah pihak yang sedang bersengketa pada tanggal 15 April 2000 di Kantor Desa dengan mediator Kepala Desa Tulungrejo (H Prawoto).<sup>328</sup> Di dalam menyelesaikan kasus tersebut kepala desa menanyakan maksud bapak angkat mengenai batalnya pembagian tanah dengan anak angkatnya. Alasan yang dikemukakan oleh bapak angkat adalah karena di atas tanah itu sudah berdiri bangunan sebuah rumah tinggal keluarga. Persoalan yang mereka bahas akhirnya masih harus ditunda untuk beberapa saat lamanya sehingga

---

<sup>328</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo, tanggal 5 April 2002.

diperlukan waktu yang tepat untuk membicarakan lagi. Bapak angkat diberi kesempatan untuk memikirkan jalan keluar mengenai persoalan yang dihadapinya. Namun terburu anak angkat tidak sabar (budaya hukum geregeten) menunggu keputusan bapak angkatnya, ia meminta agar kepala desa dapat menyediakan waktunya sebagai juru damai di sela-sela kesibukan kerjanya. Mengingat pentingnya kebutuhan anak angkat untuk segera membangun rumah sendiri di atas tanah pembagian, kepala desa merencanakan untuk mengadakan pertemuan antara pihak-pihak yang bersengketa di Kantor Desa Tulungrejo. Kedua belah pihak yang bersengketa kemudian datang menemui kepala desa untuk menyelesaikan sengketa mengenai tanah pembagian tersebut pada tanggal 7 Juli 2000..<sup>329</sup> Dari hasil kesepakatan yang ditempuh oleh kedua belah pihak mereka dapat menerima langkah yang ditempuh oleh kepala desa agar mereka saling berdamai untuk mengambil langkah guna penyelesaian masalah tersebut. Akhirnya bapak angkat bersedia mengganti tanah yang menjadi hak si anak seluas 20 M2.

c. Hasil-hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa.

Setelah disepakati oleh kedua belah pihak bahwa bapak angkat bersedia mengganti tanah seluas 20 M2 yang menjadi hak si anak angkat, bapak angkat kemudian membeli sebidang tanah yang luasnya

---

<sup>329</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo, tanggal 5 April 2002

sama dengan isi kesepakatan. Pembelian tanah tersebut dilakukan secara sah menurut hukum, langsung atas nama anak angkat agar pemilikan hak atas tanah tersebut tidak lagi bermasalah.

Selanjutnya kepala desa sebagai saksi dari serah terima sertifikat hak atas tanah yang diberikan oleh bapak angkat kepada anak angkat tersebut. Oleh kepala desa, peristiwa tersebut cukup di tulis sederhana di buku catatan harian (agenda) kepala desa tanggal saat peristiwa kesepakatan itu dibuat, dilengkapi dengan nama dan tanda tangan para pihak, terakhir kepala desa membubuhkan nama dan tanda tangan sebagai saksi.

Kasus sengketa tanah yang melibatkan dua pihak antara bapak angkat dengan anak angkat telah menimbulkan sikap terhadap hukum yang berlaku yang datang dari si anak angkat. Diangkatnya kasus ini oleh anak angkat dengan menunjukkan sikap menuntut kepada bapak angkat akibat bapak angkat ingkar janji. Janji bapak angkat kepada anak angkatnya adalah bahwa bapak angkat akan memberikan setengah bagian dari tanah yang sekarang berdiri sebuah bangunan rumah yang mereka diami sekeluarga. Sikap bapak angkat yang mengingkari janjinya itu telah mengundang reaksi dari anak angkat ketika anak angkat meminta setengah bagian dari tanah tersebut. Apabila hal ini ditinjau dari sudut "*pacta sunt servanda*"<sup>330</sup> termasuk pengingkaran janji yang telah dibuat bersama dengan anak angkat

---

<sup>330</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, loc.cit, hal. 177, lihat Sudarsono, Kamus Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.



tentang kesepakatan untuk membagi dua bagian yang sama terhadap tanah yang dimiliki oleh bapak angkat. Dari sudut konsensus yang dibuat bersama antara kedua pihak yang bersengketa, memiliki kekuatan hukum mengikat yang lemah karena perjanjian itu tidak dibuat secara tertulis, apalagi dituntut harus ada bukti aktanya di hadapan Notaris, sedangkan perjanjian tertulis saja tidak ada. Hal inilah yang menjadikan penyelesaian sengketa antara kedua pihak tersebut sulit ditempuh secara yuridis melalui litigasi (pengadilan). Dengan demikian upaya yang masih terbuka adalah melalui jalan damai, musyawarah mufakat. Akan tetapi timbul pertanyaan siapa yang patut menjadi penengah? Pertanyaan sederhana nampaknya bagi seorang ilmuwan, akan tetapi tidak berlaku bagi seorang anak angkat yang belum mengetahui seluk beluk penyelesaian sengketa melalui jalan damai. Dengan bertanya kepada beberapa orang yang dianggap mengetahui akan hal itu sampailah akhirnya ia menghadap kepala desa untuk meminta bantuan agar masalahnya diselesaikan. Terhadap upaya tersebut, si anak angkat telah melakukan suatu strategi penyelesaian masalah dalam bentuk pra yuridis<sup>331</sup> mengingat ia tidak memiliki alat bukti untuk dibawa ke pengadilan. Ditinjau dari sudut jenis perjanjian yang dibuat antara anak angkat dan bapak angkat dalam sengketa tanah ini, ada unsur yang seharusnya melekat dalam perjanjian tersebut

---

<sup>331</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam studi Hukum dan Masyarakat*, loc.cit, hal. 115.

sebagaimana tercantum dalam Pasal 1313 KUH Perdata<sup>332</sup> yaitu bahwa suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Dari isi yang diperjanjikan oleh bapak angkat kepada anak angkatnya pada dasarnya berpijak pada Pasal 1314 KUH Perdata, yaitu bahwa suatu perjanjian dibuat dengan cuma-cuma atau beban. Dengan cuma-cuma artinya perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan keuntungan kepada pihak yang lain, tanpa menerima suatu manfaat bagi dirinya sendiri.<sup>333</sup>

Dalam kasus tersebut ternyata termasuk dalam perjanjian cuma-cuma karena bapak angkat menjanjikan untuk memberi setengah abgian tanahnya kepada anak angkat. Apabila kemudian anak angkat menagih janji itu, sudah selayaknya bapak angkat harus memenuhi janjinya (memberikan kontra prestasi). Sikap anak angkat terhadap perbuatan hukum bapak angkatnya nampak secara langsung dipandang dari sudut hukum adat dituntut untuk segera diwujudkan karena dalam hukum adat berlaku secara tunai dalam melakukan tindakan antara prestasi (*prestatie*) dengan kontra prestasi (*contra prestatie*) pada waktu itu juga.<sup>334</sup> Sebaliknya dalam pandangan bapak angkat, sebenarnya tidak ada niat untuk mengingkari janji, akan tetapi karena di atas tanah tersebut telah berdiri rumah yang secara bersama-sama

---

<sup>332</sup> R. Subekti, R. Tjitrosudibio, *KUH Perdata*, op.cit, Pasal 1313.

<sup>333</sup> R. Subekti, R. Tjitrosudibio, *KUH Perdata*, op.cit. Pasal 1314.

<sup>334</sup> Iman Sudiyat, *Asas-asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, op.cit, hal. 38.

juga mereka huni, tidak ada jalan lain bapak angkat belum dapat memenuhi janjinya. Bapak angkat menganggap sebagai hal yang wajar sebagaimana berlaku dalam budaya hukum masyarakat di mana mereka tinggal, bahwa mereka bersama-sama berkumpul sehingga tidak ada niatan untuk berpisah atau membagi secara tegas tanah tersebut sebagai tanah milik si anak dan tanah milik si bapak dalam hukum kebersamaan atau kekeluargaan sebagaimana dikenal dalam hukum adat yang bersifat komunal.<sup>335</sup> Akibat sudut pandang yang berbeda dalam menyikapi persoalan keluarga mengenai pembagian tanah sebagaimana diperjanjikan bersama, terjadilah sengketa antara anak angkat dengan bapak angkat. Permohonan anak angkat kepada kepala desa akhirnya segera ditanggapi oleh Kepala Desa Tulungrejo dengan mempertemukan kedua belah pihak yang bersengketa di Kantor Desa. Prosedur yang ditempuh kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tersebut adalah dengan melakukan mediasi melalui beberapa teknik:<sup>336</sup> yaitu membangun kepercayaan bagi kedua pihak yang bersengketa, menganalisis konflik antara anak angkat dan bapak angkat, mengumpulkan informasi yang lengkap dari kedua pihak untuk memudahkan penyelesaian konflik, berbicara dengan jelas agar dimengerti oleh kedua pihak mengenai pokok sengketa, mendengarkan dengan penuh perhatian keterangan dari masing-masing pihak yang bersengketa, meringkas dan merumuskan ulang

---

<sup>335</sup> Iman Sudiyat, *Asas-asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, loc.cit, hal. 31.

<sup>336</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, loc.cit, hal. 88.

pembicaraan para pihak sehingga semakin memperoleh kejelasan informasi dari kedua pihak dalam rangka memperlancar proses penyelesaian sengketa tanah, mengatur waktu dan mengorganisasi pertemuan untuk melakukan perundingan antara kedua pihak, berusaha mengatasi emosi kedua pihak, menyusun kesepakatan yang diambil dalam negosiasi.

Dengan keterampilan mediator dalam menangani sengketa antara bapak angkat dengan anak angkat mengenai pembagian tanah tersebut disepakati bahwa anak angkat dibelikan tanah pengganti yang luasnya sama dengan setengah bagian tanah yang di atasnya terdapat rumah mereka huni bersama. Kedua belah pihak berhasil didamaikan dengan menandatangani kesepakatan yang telah dibuat di hadapan kepala desa di dalam buku agenda kepala desa. Cara ini mencerminkan betapa kuatnya kesadaran terhadap budaya hukum musyawarah karena mereka hanya mengandalkan kesepakatan yang sederhana. Hal ini menunjukkan adanya bukti nyata dari rumusan budaya hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman,<sup>337</sup> bahwa budaya hukum adalah sikap mahusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan-harapannya. Mereka saling percaya bahwa sebagai budaya hukum upaya menyelesaikan sengketa melalui perdamaian mampu memecahkan masalah yang dihadapi dalam konflik yang terjadi. Tanpa pemikiran untuk menempuh penyelesaian

---

<sup>337</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society*, loc.cit, p. 6-7.

sengketa melalui perdamaian dengan mediator kepala desa, niscaya sengketa itu akan semakin berlarut-larut sehingga dapat memecah belah keutuhan keluarga yang telah dibina sebelumnya. Melalui mediasi, sengketa mereka dapat didamaikan sehingga tercapailah tujuan yang mereka dambakan bersama.

7. Analisis kasus jual beli tanah dengan sertifikat cacat hukum.

a. Sikap warga desa terhadap hukum yang berlaku.

Kasus ini timbul dari proses jual beli tanah seluas 146 M2 milik Sainah di Desa Tulungrejo Batu Malang kepada Rochmadi Imam Taufiq (RIT). Pada saat menerima sertifikat hak milik atas tanah terbaca samar-samar nama Sukat (suami Sainah), namun nampaknya diabaikan oleh pembeli atau tidak dipersoalkan, mengapa pada sertifikat tanah atas nama Sainah terdapat bekas nama Sukat (yang samar-samar masih terlihat jelas huruf S pada lembar pertama). Pada saat hal itu ditanyakan oleh kepala desa ketika sengketa itu ditangani Kepala Desa Tulungrejo (H Prawoto), ternyata tidak diketahui siapa yang merubah nama yang tertera dalam sertifikat tanah milik Sukat itu. Oleh pembeli tanah hak milik itu dibuatkan akta jual beli tanah melalui PPAT, kemudian di bawa ke Kantor BPN, yaitu Kepala Seksi Pendaftaran Tanah Dati II Malang, akan tetapi permohonan itu ditolak dan dicoret pada bagian halaman Pendaftaran Peralihan Hak, Pembebanan dan

Pencatatan lainnya.<sup>338</sup> Akibat pencoretan itu, peralihan hak atas tanah dari hak milik Sainah kepada RIT gagal diperoleh. Terhadap hal ini pihak pembeli merasa dirugikan sehingga ia mengadukan halnya kepada Kepala Desa Tulungrejo pada tanggal 5 Maret 2002.<sup>339</sup> Dengan tidak diperolehnya peralihan hak atas tanah yang dikukuhkan dengan akta jual beli tanah antara Sainah dengan RIT, dianggap oleh RIT sebagai suatu masalah besar di kelak kemudian hari apabila tidak dijamin kepastian hukum atas pemilikan tanah hak milik yang dibelinya. Akhirnya para pihak yang bersengketa sepakat untuk meminta mediasi kepada Kepala Desa Tulungrejo agar masalah tersebut dapat diselesaikan secara damai.

- b. Aturan yang digunakan dan prosedur yang ditempuh dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian.

Atas inisiatif RIT, persengketaan mengenai tanah dengan kasus jual beli dengan sertifikat tanah cacat hukum itu akan diselesaikan secara damai. Ia tidak bermaksud untuk melakukan gugatan, mengingat proses ke pengadilan untuk mengajukan gugatan akan memakan biaya besar serta waktu lama. Bahkan apabila dibandingkan dengan harga tanah seluas 146 M2 dengan harga per meter Rp. 100.000,- misalnya, hanya akan diperoleh harga sebesar Rp. 14.600.000,-. Atas dasar pertimbangan ekonomis

---

<sup>338</sup> Dokumen di Kantor Desa Tulungrejo, dikutip tanggal 7 Oktober 2001.

<sup>339</sup> Wawancara dengan RIT tanggal 2 April 2002.

itu maka ia mengajukan permohonan kepada Kepala Desa Tulungrejo (H Prawoto) untuk segera dapat disepakati antara pihak penjual (Sainah) dan pihak pembeli (RIT) bagaimana caranya agar sengketa tersebut segera dapat diselesaikan.

Langkah yang ditempuh oleh kepala desa adalah mengulang akte jual beli tanah dari desa sesuai dengan leter C yang ada di kantor desa, mengingat prosedur yang ditempuh dalam proses jual beli tanah hak milik itu di luar pengetahuan kepala desa. Kedua belah pihak sama-sama menunggu keputusan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) Malang, apakah sertifikat yang dibuat berdasarkan data di Kantor Desa Tulungrejo tersebut diterima atau ditolak oleh BPN. Bagi kepala desa masalah itu harus didasarkan atas bukti sah pemilikan hak milik atas tanah tersebut sesuai dengan data di kantor desa. Sikap hati-hati kepala desa itu didasarkan atas alasan bahwa di dalam menangani kasus sengketa hak milik atas tanah akibat sertifikat tanah cacat hukum, karena masalah tanah sangat rentan dengan sengketa antara pihak-pihak yang saling berebut kepentingan.

- c. Hasil-hasil yang dicapai dalam penyelesaian sengketa mengenai tanah melalui Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian.

Akhirnya setelah kedua pihak dipertemukan di Kantor Desa Tulungrejo untuk dicari jalan keluar melalui perdamaian, disepakati bahwa akta jual beli tanah harus diulang dengan

menggunakan leter C yang ada di kantor desa, sedangkan biaya untuk pembuatan akta jual beli tersebut ditanggung oleh kedua belah pihak. Sampai dengan laporan ini ditulis, sengketa tersebut masih ditangani oleh Kepala Desa Tulungrejo karena masih dalam proses penyelesaian sengketa baik melalui akta jual beli tanah dari notaris maupun proses pendaftaran tanah ke Kantor BPN Malang.

Hasil yang dicapai melalui musyawarah masih tertangguhkan karena dilakukan ulang akta jual beli kasus sertifikat cacat hukum tersebut agar pembeli dapat mendaftarkan tanah hak milik yang telah dibelinya di Kantor BPN. Dengan diulangnya pembuatan akta jual beli tanah tersebut, selanjutnya tinggal menunggu, alternatif mana yang akan ditetapkan oleh BPN, apakah dikabulkan atau ditolak dengan akta jual beli yang baru dibuat berdasarkan leter C di Kantor Desa Tulungrejo. Di sinilah peran kepala desa sebagai hakim perdamaian untuk dapat menuntaskan sengketa mengenai jual beli tanah dengan sertifikat cacat hukum. Bisa jadi kepala desa akan menempuh jalan damai dengan menawarkan kepada pemilik tanah (Sainah) agar ia menuntaskan dahulu pemilikan tanah tersebut ke Kantor BPN bahwa suaminya (Sukat) telah lama pergi dan tidak tahu di mana ia bertempat tinggal. Selanjutnya BPN akan mempertimbangkan hal tersebut untuk dilakukan peralihan hak dari Sukat (suami Sainah) ke Sainah (isteri Sukat) sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.



Kasus penolakan pihak Kantor BPN untuk menerbitkan sertifikat baru karena peralihan melalui perbuatan hukum jual beli ada beberapa alasan. Menurut Peraturan Pemerintah No. 24/1997,<sup>340</sup> PPAT sampai menolak untuk membuat akta, jika mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli hak yang bersangkutan. Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasan-alasannya.<sup>341</sup> Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tersebut, dapat dikemukakan beberapa uji terhadap data fisik atas sertifikat milik Sainah, yaitu bahwa pada Akta Jual Beli hak atas tanah bersertifikat No. 1369/1987, dibuat di hadapan PPAT di Kota Batu (dengan inisial AS, SH), atas nama pemegang hak baru bernama RIT. Apabila diteliti pada halaman Surat Ukur/Gambar Situasi, pada bagian penunjukan dan penetapan batas, tertera tulisan "Batas-batas ditunjukkan oleh Sukat,"<sup>342</sup> akan nampak dengan jelas bahwa sertifikat tersebut cacat hukum karena pada umumnya sertifikat yang asli terdapat tulisan lengkap yang menyatakan bahwa batas-batas ditunjukkan oleh pemiliknya dengan saksi-saksi. Penunjukan batas tersebut dapat diberikan kepada orang lain atas

---

<sup>340</sup> Peraturan Pemerintah No. 24/1997, Pasal 39 ayat (1).

<sup>341</sup> Peraturan Pemerintah No. 24/1997, Pasal 39 ayat (2).

<sup>342</sup> Sumber Data: Sertifikat (Tanda Bukti Hak) Hak Milik No. 1369/1987.

nama pemilik. Atas dasar ketentuan tersebut, maka sertifikat milik Sainah adalah cacat hukum, sehingga pihak BPN menolaknya. Perbuatan hukum penjual (Sainah) yang merugikan pihak pembeli (RIT) akibat sertifikat cacat hukum, sebenarnya memerlukan ketelitian oleh pihak pembeli, yang harus meneliti dengan sebaik-baiknya barang yang akan dibeli. Namun hal ini tergantung dari sikap pihak pembeli, kemungkinan dianggap sebagai hal yang mudah untuk diselesaikan, padahal secara yuridis penyelesaiannya harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Sikap dan pemikiran demikian ini dapat dipandang dari dua sudut, kesadaran hukum yang belum tinggi, atau ketidaktahuan hukum pihak pembeli. Dipandang dari sudut "*legal culture*" atau budaya hukum maka pada dasarnya budaya hukum berfungsi untuk mengetahui perihal nilai-nilai terhadap prosedur hukum maupun substansinya,<sup>343</sup> sehingga terungkapnya sertifikat cacat hukum ini juga sangat erat kaitannya dengan sikap para penegak hukum di dalam melakukan langkah-langkah administratif secara prosedural didasarkan pada substansi hukum yang berlaku.

Analisis berbagai kasus sengketa tanah di desa Tulungrejo sebagai pembahasan yang berhasil dipaparkan dalam penulisan ini pada akhirnya dapat dirangkum dalam tiga hal, yaitu:

---

<sup>343</sup> Lawrence M. Friedman, *Legal Culture and Social Development*, 4 Number 1, 1969: 29-44.

1. Budaya Hukum Masyarakat dalam menyelesaikan Sengketa mengenai Tanah melalui Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian.

Dari kasus yang ditangani oleh Kepala Desa Tulungrejo sebagaimana telah dikemukakan dalam sajian data, merupakan hasil musyawarah mufakat antara pihak-pihak yang bersengketa dan mereka dapat menerima putusan dari hasil perdamaian tersebut karena dipandang sebagai jalan terbaik dalam penyelesaian sengketa tersebut. Dalam hal ini kepala desa tidak bermaksud memaksa para pihak untuk menerima keputusan yang diajukan oleh kepala desa sebagai tokoh yang berada dalam posisi tawar menawar (*bargaining position*) akan tetapi memang dipandang telah mencerminkan rasa keadilan, kebersamaan dan gotong royong sebagai warga desa yang harus hidup berdamai dengan sesama warga. Bargaining diartikan sebagai proses antara dua orang atau lebih yang mempunyai otoritas untuk mengatur terhadap tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.<sup>344</sup> Keadaan ini menunjukkan budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian. Termasuk di dalamnya sengketa mengenai tanah yang melibatkan nama-nama yang sangat berpengaruh semasa para pemiliknya sebagai pejabat, meskipun ketika sengketa itu mencuat, mereka sudah berstatus “mantan pejabat” namun pengaruh itu masih

---

<sup>344</sup> M. Irfan, Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal. 101.

tetap ada. Ini terbukti dengan adanya pembagian lahan yang bersertifikat tanah hasil rekayasa para pejabat yang cenderung berbau KKN, dengan segala rintangan dan hambatan, tercapai musyawarah mufakat dengan para pihak meskipun setengah dari tanah yang dikembalikan kepada desa (negara) tetap menjadi hak milik pihak yang dinyatakan sebagai “penggarap” tanah tersebut. Mungkinkah sebutan “penggarap” itu hanya sebagai kedok atau tameng saja, padahal di antara mereka masih ada yang dapat menikmatinya, hanya mereka yang dapat memberikan jawaban secara pasti. Sesuai dengan UUPA,<sup>345</sup> yang memperhatikan kelompok ekonomi lemah untuk tetap memperoleh kesempatan memanfaatkan tanah dan dapat menghindarkan timbulnya pemerasan antar manusia. Dengan perasaan yang terikat dalam lingkungan “*magisch-religieus*”<sup>346</sup> yang tumbuh di lingkungan hukum adat, mereka menyerahkan semuanya itu kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, manusia hanya mampu menyelesaikan masalah namun tidak berhak menentukan hidup matinya atau nasib sesama manusia. Apabila jawabannya telah sampai pada patokan akhir, yaitu ketentuan Tuhan Yang Maha Esa, manusia semakin menyadari arti hidup dalam kebersamaan, hidup dalam budaya hukum musyawarah untuk mufakat.

---

<sup>345</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, loc.cit, Pasal 10.

<sup>346</sup> Iman Sudiyat, *Asas-asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, loc.cit, hal. 31.

Sebagai suatu budaya hukum masyarakat, penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian menunjukkan karakteristik warga desa Tulungrejo yang meyakini suatu prinsip bahwa dengan menyelesaikan sengketa melalui jalan damai, akan mampu mencairkan perasaan dendam, membuang jauh-jauh “budaya hukum geregeten” atau gemas terhadap tindakan orang lain yang dianggap merugikan pihaknya, benci, kesal, kecewa, atau sejenisnya yang cenderung ke arah sikap dan perbuatan negatif yang hanya merugikan kepentingan bersama, nilai-nilai masyarakat yang hidup dalam lingkup komunal yang selama ini sangat dijunjung tinggi oleh warga setempat.

Sedemikian hidup budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, sampai kasus yang sangat besar seperti tukar menukar tanah Perum Perhutani yang melibatkan 879 jiwa atau 88 kepala keluarga, juga mampu diselesaikan hanya karena mereka saling menyadari arti pentingnya kehidupan dalam kebersamaan, kepentingan masyarakat lebih ditonjolkan dibanding kepentingan pribadi. Seandainya kasus tukar menukar tanah itu tidak didasarkan atas kepentingan bersama, mungkin masing-masing akan bertindak atas namanya sendiri di dalam memperjuangkan “hak miliknya.” Mereka menyadari bahwa dengan musyawarah mufakat, melakukan negosiasi antar warga dengan perangkat desa, akan dapat menyelesaikan masalah

mereka tanpa harus berhadapan dengan para penegak hukum di pengadilan. Negosiasi sebagai suatu proses bekerja untuk mencapai suatu perjanjian dengan pihak lain, suatu proses interaksi dan komunikasi yang dinamis dan bervariasi serta bernuansa sebagaimana keadaan atau yang dapat dicapai orang.<sup>347</sup> Seandainya mereka harus berhadapan dengan proses pengadilan dalam menyelesaikan sengketa mengenai upaya menghuni kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Desa Tulungrejo itu, sudah barang tentu masalahnya semakin rumit dan tidak mudah diselesaikan. Masalahnya adalah, tindakan mereka menghuni kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur tersebut melanggar hukum, karena tindakan mereka sama dengan menguasai tanah negara tanpa suatu alas hak, dengan kata lain merampas tanah negara. Akhirnya mereka sadar bahwa jalan satu-satunya untuk dapat memperjuangkan kepentingan mereka hanya dengan jalan damai. Orang pertama yang dapat memperjuangkan kepentingan mereka adalah kepala desa, sebagai aparat pertama di daerah yang mengurus kepentingan warga. Demikian pula sikap dan perbuatan aparat desa, yang sangat besar dalam membela kepentingan masyarakat desa untuk memperoleh hak milik di atas kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur tersebut yang harus menempuh prosedur yang panjang agar dapat dicapai kesepakatan melakukan tukar menukar tanah. Semuanya menggambarkan budaya hukum

---

<sup>347</sup> Garry Goodpaster, *A Guide to Negotiation and Mediation*, loc.cit, p.1.

masyarakat dalam ikatan “hukum musyawarah”<sup>348</sup> sebagaimana dicanangkan oleh Kepala Desa Tulungrejo dengan jajarannya. Kerja keras kepala desa dan perangkat desa dalam menyelesaikan masalah sengketa mengenai tanah patut diberikan suatu penghargaan yang tinggi, karena hanya bermodalkan “hukum musyawarah” dapat menyelesaikan perkara besar dalam sengketa mengenai tanah. Wujud kegotongroyongan sebagai bukti kesadaran masyarakat untuk menyelesaikan sengketa melalui jalan damai adalah pada saat mereka harus menanggung seluruh biaya tukar menukar tanah kawasan hutan yang mereka huni (secara liar) tanpa melalui prosedur hukum. Mereka sanggup menjual barang berharga yang dimilikinya agar dapat memenuhi persyaratan yang diajukan oleh pihak Perum Perhutani Unit II Jawa Timur. Mereka sangat menghargai keputusan yang telah ditetapkan oleh kepala desa sebagai pihak yang mewakili dan diberi kuasa sebagai Pihak Kedua atas nama warga Desa Tulungrejo dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah dalam kasus tukar menukar tersebut. Fakta berbicara, kepercayaan masyarakat demikian besar kepada Kepala Desa Tulungrejo selaku Hakim Perdamaian Desa, terbukti jumlah uang yang terkumpul tidak satupun tercecceh untuk kepentingan pribadi. Seandainya terjadi penyelewengan atas uang yang dengan susah payah dikumpulkan warga desa yang ingin agar

---

<sup>348</sup> Sumber Data: Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo, Tanggal 15 Maret 2002.

tanahnya segera dapat menjadi hak milik, pudarlah reputasi kepala desa sebagai hakim perdamaian.

Selain kasus berat yang memerlukan perhatian besar, kepala desa juga tetap memperhatikan kasus kecil yang justru melibatkan masyarakat “ekonomi lemah”, seperti kasus warisan, pembagian tanah antara anak angkat dengan bapak angkat, kasus jual beli tanah yang mungkin melibatkan orang “awam” hukum, kasus batas-batas tanah yang tidak disertai dengan alat bukti kuat mengenai ketentuan batas lahan yang dimiliki oleh para pihak yang berhak mengelola tanah pemberian perusahaan, dan sebagainya. Kesemuanya membutuhkan suatu budaya hukum yang terus harus dipelihara eksistensinya mengingat warga masyarakat yang “buta” hukum relatif masih banyak. Mereka sangat mengharapkan bantuan kepala desa yang dianggap mampu menyelesaikan sengketa mereka, sehingga masyarakat secara sadar akan mengikuti proses penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian.

2. Budaya hukum dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah yang dilakukan oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan positif yang berlaku.

Berkaitan dengan kasus tanah *absentee* dengan perolehan sertifikat yang berunsur KKN, perlu diketahui aturan-aturan untuk menyelesaikan kasus tersebut oleh kepala desa. Terhadap kasus tersebut, kepala desa melakukan penelusuran atau penyelidikan, siapa



yang menerbitkan sertifikat tersebut, apakah sertifikat itu sah, apakah tanah yang bersertifikat itu merupakan hasil dari pembelian atau warisan dan sebagainya sesuai UUPA<sup>349</sup> mengenai jual beli, penukaran, penghibahan, dan sebagainya. Untuk itu perlu ditetapkan aspek hukum yang benar-benar dapat dipastikan nilai yuridisnya, maksudnya perolehan hal atas tanah.

Dengan berpijak pada ketentuan Pasal 26 UUPA, selanjutnya kepala desa melakukan penyelidikan, apakah proses pengalihan hak itu sah menurut hukum. Apabila ternyata hukum yang diterapkan bertentangan dengan ketentuan undang-undang, kepala desa harus berani menyampaikan secara terbuka dan lugas kepada masyarakat, terutama terhadap pihak-pihak yang merasa hak-haknya dirampas akibat pemilikan tanah yang bersertifikat bermasalah. Apabila ternyata para pihak tidak dapat menerima penjelasan kepala desa yang telah dipandang sesuai dengan aturan yang berlaku, maka akhirnya kepala desa meminta para pihak untuk menyodorkan bukti-bukti pemilikan hak mereka. Dari kasus tersebut ternyata para pihak yang merasa dirugikan tidak memiliki bukti tertulis (apakah berupa girik atau petok) untuk diajukan sebagai barang bukti dalam penyelesaian masalah. Apabila telah sampai pada permasalahan demikian, langkah kepala desa adalah melakukan jalan damai secara prosedural dengan langkah-langkah yang dapat dipahami oleh para pihak yang bersengketa.

---

<sup>349</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, loc.cit, Pasal 26.

Seperti kasus tanah *absentee* dengan sertifikat tanah hasil KKN, untuk menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, telah mencapai hasil yang memuaskan kedua pihak, setelah masing-masing menandatangani surat perjanjian di atas meterai antara pemilik lahan (HMN dan WS)<sup>350</sup> dengan Kepala Desa Tulungrejo yaitu H. Prawoto secara damai sehingga kasus tersebut dinyatakan selesai. Akan tetapi dua kasus tanah sejenis masih belum tuntas (hak milik tanah *absentee* atas nama AR dan SPS yang digugat oleh Tim Reformasi). Penanganan tanah hak milik bersertifikat yang bermasalah atas nama AR dan SPS tersebut masih terkatung-katung karena Tim Reformasi tidak dapat menerima jalan damai yang ditempuh oleh kepala desa, dan lebih memilih jalan keluar yang diambil sendiri secara kekerasan (dengan mematok dan membagikannya kepada 10 orang warga desa yang merasa mempunyai hak milik). Kepala desa dan aparat desa akhirnya lepas tangan dan tidak melanjutkan penyelesaian kasus tanah *absentee* tersebut mengingat pihak Tim Reformasi tidak bersedia melakukan negosiasi melalui mediator kepala desa. Langkah yang dilakukan oleh kepala desa di dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah secara damai yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa, tetap mengacu pada peraturan hukum positif yang berlaku. Bahkan kemampuan kepala desa untuk menguasai pengetahuan tentang ilmu hukum sangat perlu,

---

<sup>350</sup> Sumber Data: Dokumen Berkas Penyelesaian Sengketa Tanah Absentee di Kantor Desa Tulungrejo, dikutip tanggal 15 Maret 2002.

karena tanpa didasarkan atas aturan hukum positif yang berlaku dan seperangkat pengetahuan yang perlu dikuasai, mustahil keputusan kepala desa dapat berlaku secara benar menurut hukum, adil dan memuaskan sesuai dengan rasa keadilan para pihak yang bersengketa.

Setiap prosedur yang ditempuh dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah, kepala desa harus mengetahui bahwa aturan hukum positif tidak boleh dilanggar. Sebagai contoh, penanganan kasus besar yang melibatkan ratusan jiwa penduduk dalam proses tukar menukar tanah kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Desa Tulungrejo, kepala desa harus tetap berpegang pada ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pelepasan hak atas tanah, pendaftaran tanah, cara-cara memperoleh hak milik atas tanah, dan masih banyak lagi aturan-aturan yang harus dikuasai sesuai dengan ketentuan dalam UUPA, yang menyangkut ketentuan mengenai tanah *absentee*, *latifundia*, *minifundia*, (tanah yang pemiliknya berada di luar lahan tempat tanah itu berada, pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum, pemilikan tanah yang kurang dari batas minimum), ketentuan mengenai hak milik atas tanah, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pengelolaan, peralihan hak, jual beli tanah, dan sebagainya. Sebagai contoh lebih lanjut penguasaan pengetahuan hukum oleh seorang kepala desa sebagai hakim perdamaian agar aturan yang diterapkan dalam menyelesaikan sengketa tersebut tetap berada pada landasan hukum positif dipaparkan dalam contoh berikut

ini. Kasus jual beli tanah atas nama Sainah (penjual) dengan RIT (pembeli), dinyatakan oleh BPN bahwa akte jual beli tanah tersebut cacat hukum. Hal ini karena di dalam jual beli tanah tertera nama pemilik hak atas tanah hak milik adalah Sukat, tetapi pada sertifikat tanah hak milik tersebut dihapus dan diganti dengan nama Sainah, tanpa mengetahui siapa yang berbuat. Terhadap kasus ini kepala desa mendasarkan aturan yang tepat dengan meminta ulang akta jual beli tanah baru kepada kedua belah pihak agar proses jual beli itu sah menurut hukum. Kepala desa meminta agar tanah yang dijual itu didata kembali dengan leter C di kantor desa. Langkah kepala desa ini sesuai dengan hukum yang berlaku karena terhadap tanah yang telah bersertifikat, apabila terjadi peralihan hak, perlu disaksikan oleh kepala desa.<sup>351</sup> Padahal dalam kasus jual beli tanah tersebut, jual beli tidak disaksikan oleh kepala desa. Jual beli tanah sah menurut hukum apabila pendaftaran jual beli tanah hak milik itu telah disertai akta PPAT, sementara dalam kasus jual beli tanah yang melibatkan RIT dan Sainah, akta jual beli tanah dari PPAT dinyatakan cacat hukum<sup>352</sup> Dengan demikian jual beli tanah tersebut dinyatakan tidak sah.

Kasus tukar menukar tanah antara Perum Perhutani Unit II Jawa Timur dengan penghuni petak 4 E dan 11 C, merupakan langkah yang didasarkan atas ketentuan Permendagri Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan

<sup>351</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997, op.cit Pasal 39 ayat (1) jo. Pasal 38 ayat (1).

<sup>352</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997, ibid, Pasal 39 ayat (1).

Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara; dan Permendagri nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Menurut kedua aturan hukum tersebut, penguasaan warga atas tanah negara (Kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur) bertentangan dengan ketentuan kedua aturan tersebut, sehingga terjadi sengketa. Untuk menyelesaikannya ditempuh jalan damai, sebagai sarana budaya hukum masyarakat yang paling tepat untuk menyelesaikan sengketa tanah kawasan hutan tersebut yang memang mengandung unsur melawan hukum.

3. Putusan penyelesaian sengketa mengenai tanah oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian mempunyai kekuatan mengikat secara sosial (*sociologisch gelding*).

Dari berbagai kasus sengketa mengenai tanah di Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji, Kota Batu, Malang, sebagian besar sudah dapat diselesaikan dengan jalan damai dan dapat diterima oleh semua pihak dengan baik. Upaya menempuh jalan damai ini merupakan suatu langkah (kepala desa dan para pihak yang bersengketa) agar masalah yang dihadapi segera berakhir.

Meskipun harapannya agar masalah yang mereka hadapi segera berakhir, tidak berarti kepala desa dengan begitu saja memutuskan damai bagi kedua belah pihak, apalagi dengan kesan seolah-olah kepala desa enggan berurusan dengan perkara yang banyak. Justru

dengan masalah yang dihadapi dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah tersebut, kepala desa berusaha agar putusan yang diambil dapat memuaskan para pihak yang bersengketa, sehingga putusannya benar-benar akan mengikat secara sosial antara pihak-pihak yang bersengketa. Seolah-olah putusan yang “sekedar” tertulis dalam suatu buku harian kepala desa terkesan sangat sederhana, namun sampai dengan sekarang (tulisan ini disusun), terhadap putusan sengketa yang ditempuh secara damai tetap dipatuhi oleh para pihak yang bersengketa. Sebagai contoh, kasus tukar menukar lahan kawasan hutan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur di Desa Tulungrejo, yang melibatkan 88 kepala keluarga yang penduduknya bersifat heterogin, dan sengketa itu berhasil didamaikan dengan putusan yang diterima oleh kedua belah pihak, tanggal 1 Agustus 1994, putusannya tetap dipatuhi oleh kedua belah pihak. Tidak lagi terdengar atau dimuat dalam media massa mengenai masalah yang berkaitan dengan sengketa tersebut. Penduduknya hidup damai, aman tenteram dengan kegiatan mereka masing-masing. Apalagi Desa Tulungrejo yang termasuk dalam kawasan kota Batu yang sejuk dan berhawa dingin, dengan hasil bumi yang melimpah seperti apel sebagai buah kebanggaan kota Malang, sayuran, bunga, maupun bangunan hotel dan tempat-tempat rekreasi (sumber air panas di dusun Sumberbrantas, pemandian Selektu di dusun Gerdu), tempat ibadah, sekolah-sekolah telah memberikan fondasi yang kuat bagi perekonomian masyarakat dan

kehidupan sosial ekonomi yang baik. Hal ini merupakan modal utama bagi mereka untuk tetap berada dalam suasana damai untuk menjalin kekeluargaan dalam kebersamaan.

Di dalam berbagai kasus yang berhasil ditangani oleh kepala desa sebagai hakim perdamaian mengenai sengketa tanah dapat ditemukan tumbuhnya budaya hukum yang diciptakan secara bersama-sama oleh warga masyarakat dan kepala desa selaku hakim perdamaian,<sup>353</sup> adalah hukum musyawarah.

Hukum musyawarah adalah hukum tidak tertulis yang disepakati bersama antara pihak warga dengan pihak kepala desa dan pamong desa dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah. Hukum musyawarah ini memiliki kekuatan hukum yang sangat kuat karena masing-masing pihak yang bersengketa saling menghargai isi perjanjian yang telah dibuat di muka kepala desa selaku hakim perdamaian. Prosedurnya sangat mudah, dengan birokrasi yang cepat tidak berbelit-belit, karena kepala desa benar-benar menempatkan posisinya sebagai hakim perdamaian. Dalam keadaan bagaimanapun, asalkan sudah diperjanjikan lebih dahulu, kepala desa akan menyediakan waktu dan tenaga untuk kepentingan para pihak yang bersengketa, meskipun tidak jarang harus mempertemukan para pihak berkali-kali. Demikian sederhananya jalur birokrasi tersebut, sampai-sampai kepala desa tidak memiliki data secara tertulis dalam suatu

---

<sup>353</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji, Kota Batu, Kabupaten Malang, tanggal 25 Agustus 2001.

agenda khusus sebagai bukti telah ditempuhnya jalur perdamaian. Catatan-catatan kepala desa yang memuat isi perjanjian perdamaian hanya ditulis singkat beberapa kalimat atau kata kunci yang berisi tanggal pertemuan para pihak untuk minta didamaikan, dan tercapainya perdamaian. Selanjutnya di tempat catatan tanggal yang diberi catatan para pihak yang datang untuk meminta diselesaikan perkaranya oleh kepala desa, dibubuhkan tanda tangan masing-masing pihak yang diketahui oleh kepala desa sebagai tanda tangan penutup. Ketentuan-ketentuan tertulis yang sangat sederhana dan singkat itulah yang mencerminkan hukum musyawarah. Di samping itu masyarakat menyebut istilah hukum “geregeten” merupakan istilah yang digunakan untuk menyebut para pihak yang sulit untuk didamaikan. Kepala desa kadang-kadang harus bekerja keras untuk melakukan negosiasi dengan para pihak yang bersengketa agar dapat ditempuh jalan damai. Meskipun mengandung konotasi negatif, hukum “geregeten” ini cukup ampuh untuk menggiring para pihak agar segera mengakhiri pertikaian mereka, sehingga baik kepala desa maupun para pihak yang bersengketa tidak terlalu lama hanya untuk menghabiskan waktu serta tenaga dalam menyelesaikan sengketa pihak-pihak yang bersangkutan. Dalam arti positif, hukum “geregeten” digunakan untuk tekun dan sungguh-sungguh menyelesaikan sengketa, sedangkan dalam arti negatif, apabila para pihak maupun kepala desa tidak sabar untuk mengadakan perdamaian, dapat berakhir dengan kegagalan.



Mereka kecewa, menganggap keputusan tidak adil, tidak manusiawi, dan masih banyak lagi sebutan negatif yang nadanya menjadi sangat “geregeten” atau gemas dan menjengkelkan. Melalui hukum “geregeten” ini justru dapat menghasilkan keputusan yang benar-benar dipatuhi oleh para pihak, mengingat pencapaian musyawarah mufakat benar-benar membutuhkan curahan tenaga dan pikiran.

Dengan latar belakang sosial ekonomi yang mapan, merupakan dasar bagi setiap warga masyarakat untuk menyelesaikan masalah melalui jalan damai. Dasar-dasar inilah yang dijadikan pedoman bagi setiap warga masyarakat untuk menjamin keputusan yang diambil melalui perdamaian atas setiap sengketa yang dihadapi tetap dipatuhi, sehingga setiap putusan yang diambil dari penyelesaian sengketa melalui perdamaian tetap memiliki kekuatan mengikat secara sosial. Jaminan terwujudnya *sociologisch gelding* atau mengikat secara sosial putusan kepala desa ini diperkuat dengan ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 22/1999,<sup>354</sup> yaitu bahwa: “ ... Segala perselisihan yang telah didamaikan oleh Kepala Desa bersifat mengikat pihak-pihak yang berselisih”.

Selain adanya jaminan kekuatan hukum yang bersifat mengikat, hal yang penting diperhatikan adalah sikap saling percaya antara aparat desa dengan warga desa demi tercapainya tujuan perdamaian dalam menangani sengketa mengenai tanah. Kepercayaan

---

<sup>354</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, op.cit, Pasal 101 huruf e.

yang diberikan kepada kepala desa sangat besar artinya bagi kepala desa di dalam menangani setiap kasus sengketa mengenai tanah. Tanpa kepercayaan dari warga, mustahil kepala desa dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Di sinilah arti nilai kesadaran, penegakan, kepastian, keadilan dalam perspektif hukum untuk tetap dipegang teguh baik oleh aparat desa maupun oleh warganya. Dengan menjunjung tinggi nilai-nilai tersebut, dengan sendirinya akan tercapai rasa puas, bahagia, bangga, sebagai warga desa dalam budaya hukum musyawarah. Budaya hukum musyawarah tidak hanya dijadikan hiasan di setiap pembicaraan antar warga, namun sudah menjadi pola hidup mereka sehari-hari. Apabila hal ini terus dipupuk dan dipelihara, niscaya akan mampu meningkatkan perikehidupan yang sejahtera, bahagia, aman dan tenteram.

Berdasarkan paparan dalam pembahasan di atas dapat dikemukakan pendapat T.O. Ihromi,<sup>355</sup> bahwa penelitian yang menggunakan kasus sengketa terbukti mampu untuk mengungkap norma-norma dan nilai-nilai yang dipakai dalam menyelesaikan suatu sengketa. Penelitian demikian itu bersifat khas sesuai dengan karakter kasus dan dipengaruhi oleh kondisi yang mengitari kasus itu. Penemuan norma dan nilai melalui penelitian terhadap model penyelesaian kasus sengketa ini hanya dapat diperoleh setelah penyelesaian sengketa.

---

<sup>355</sup> T.O. Ihromi, *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993, hal. 34.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Didasarkan atas temuan-temuan di lapangan dan analisisnya, dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Budaya hukum masyarakat di Desa Tulungrejo Kecamatan Bumiaji, Kota Batu, Kabupaten Malang pada dasarnya telah berkembang dengan baik sesuai dengan aspirasi masyarakat, terbukti dari temuan di lapangan bahwa banyak sengketa mengenai tanah diselesaikan melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian. Hal ini didorong oleh beberapa faktor, seperti proses penyelesaian sengketa yang cepat, tidak membutuhkan biaya mahal, mudah dilakukan karena kepala desa selalu siap di tempat untuk menyelesaikan setiap sengketa, adanya kesadaran masyarakat untuk hidup damai dan tenteram.
2. Aturan yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa mengenai tanah melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, tetap didasarkan pada aturan-aturan hukum positif yang berlaku, baik didasarkan atas konstitusi (tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945), maupun peraturan perundangan yang ada di bawahnya (UUPA, serta peraturan pelaksanaannya). Selain itu juga adat kebiasaan setempat yang lebih mengedepankan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi atau

golongan sehingga menjadi budaya hukum musyawarah yang dijadikan landasan dalam penyelesaian sengketa. Untuk tetap berada pada koridor hukum musyawarah dalam penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, langkah-langkah penyelesaian tetap didasarkan pada kerangka negara hukum sehingga tindakan mereka tidak bertentangan dengan hukum positif yang berlaku.

3. Meskipun sederhana prosedur yang ditempuh dalam penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian (karena tidak menempuh proses yang berbelit-belit dibandingkan melalui proses pengadilan), namun putusan yang diambil dalam menyelesaikan sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian tetap dipatuhi oleh para pihak yang bersengketa dan memiliki kekuatan hukum mengikat secara sosial dalam masyarakat. Artinya masyarakat tetap mentaati putusan secara damai meskipun tanpa adanya surat keputusan yang dibuat secara birokratis, kecuali apabila menyangkut kepentingan publik seperti kasus tukar menukar tanah kawasan hutan milik Perum Perhutani Unit II Jawa Timur yang dituang ke dalam Berita Acara Tukar Menukar kawasan hutan dengan tanah pengganti milik warga hasil pembelian secara bersama-sama dan bergotongroyongan para warga masyarakat yang menghuni kawasan hutan Perum Perhutani. Bentuk Berita Acara Tukar Menukar itu juga tetap bermuatan musyawarah untuk mufakat sebagai pencerminan budaya hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, karena penandatanganan Berita Acara itu

terbatas pada para pihak yang bersengketa (Pihak Pertama Perum Perhutani Unit II Jawa Timur dan Pihak Kedua Kepala Desa Tulungrejo yang mengatasnamakan masyarakat desa Tulungrejo ) dan diketahui/disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, Jawa Timur. Keberhasilan penyelesaian sengketa melalui jalan damai mencapai keberhasilan karena didukung oleh sikap saling percaya antara pihak warga dengan aparat, dalam kerangka menjunjung nilai budaya hukum musyawarah.

## **B. Saran**

### **1. Bagi Kepala Desa**

- a. Perlunya pendataan dan pembukuan penyelesaian sengketa melalui jalur perdamaian secara administratif dalam suatu buku khusus, oleh aparat Desa Tulungrejo, sehingga sewaktu-waktu dibutuhkan oleh masyarakat sebagai semacam “yurisprudensi” segera dapat disampaikan.
- b. Perlunya penanganan administrasi oleh petugas khusus yang bertugas membantu kepala desa untuk mengadministrasikan dalam buku agenda yang khusus disediakan untuk itu, sehingga apabila sewaktu-waktu dijadikan bukti sah oleh pihak yang berkepentingan dengan data tersebut dapat dijadikan landasan hukum yang kuat, terutama menyangkut kekuatan hukum mengikat yang harus dipatuhi oleh para pihak yang bersengketa. Dengan pengadministrasian yang teratur dan

tersimpan baik, segala hal yang menyangkut “hukum musyawarah” sebagai putusan atas sengketa tersebut dapat tetap terjamin keamanannya.

2. Bagi Warga Masyarakat

- a. Hendaknya semakin dapat memanfaatkan mediasi penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian, karena manfaatnya telah banyak dirasakan oleh warga masyarakat yang bersengketa.
- b. Hendaknya warga dapat mengajukan bukti yang akurat pada setiap penyelesaian sengketa melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian sehingga kepala desa tidak kesulitan untuk melakukan pelacakan data dalam proses penyelesaian sengketa tersebut.

3. Bagi Pengembangan ilmu hukum dan penelitian hukum.

Hendaknya dilakukan penelitian lanjutan berkaitan dengan bidang hukum tanah, mengingat Desa Tulungrejo merupakan daerah yang membutuhkan pengembangan lahan untuk kepentingan dunia usaha. Untuk kepentingan hal tersebut, perlu adanya penelitian terhadap sengketa mengenai tanah yang masih belum diselesaikan melalui kepala desa sebagai hakim perdamaian sehingga dapat membantu proses penyelesaiannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1994.
- , *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dalam Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986.
- Al Rasyid, Harun, *Sekilas tentang Jual Beli*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- Amirin, Tatang S, *Pokok-pokok Teori Sistem*, Rajawali, Jakarta, 1989.
- Amirizal, *Hukum Bisnis Risalah Teori dan Praktek*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Bachriadi, Dianto (ed), *Pembaharuan Hukum Agraria*, Jakarta, FEUI, 1997.
- Black, Henry Campbell et al, *Black's Law Dictionary (Sixth Edition)*, West Publishing Co. St. Paul, Minnesota, USA., 1990.
- Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 1998.
- Elias, M. Awad, *System Analysis-and Design*, Richard D Irvin, Homewood, Illionis, 1979.
- Emirzon, Joni, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asah, Asih, Asuh, Malang, 1990.
- Fauzi, Noer, *Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer*, dalam Dianto Bachriadi (ed), *Reformasi Agraria*, FEUI, 1997.
- , *Budaya Menyangkal, Konsep dan Praktek Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak-hak Masyarakat Adat*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Wacana, Edisi 6 Tahun II, 2000.
- Fowler, Alan, *Effective Negotiation*, Penerjemah Kentjanawati Tamiran, *Keterampilan Bernegosiasi*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1993.

- Friedman, Lawrence M, *Law and Society, An Introduction*, Englewood Cliff, New York, Prentice Hall Inc, 1977.
- , *Legal Culture and Welfare State* dalam Gunther Teubner (ed), *Dilemma of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, 1986.
- , *American Law An Introduction*, Second Edition, Penerjemah Wisnu Basuki, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Tatanusa, Jakarta-Indonesia*, 2001.
- Lawrence, W, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, diterjemahkan dari buku aslinya "*Legal Theory*" oleh Mohamad Arifin, disunting oleh A Nasir Budiman dan Suleman Saqib, Rajawali, Jakarta, 1990, hal. 176.
- Gautama, Sudargo. *Tafsiran UUPA*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.
- , *Perundang-undangan Agraria I*, Eresco, Bandung, 1982.
- Goldberg, Stephen B, et.al, *Dispute Resolution Negotiation, Medition and Other Process*, Litle Brown and Company, Boston, New York, Toronto, 1995.
- Goodpaster, Garry, *A Guide to Negotiation and Medition*, Transnational Pubhliser, Inc. Irving-on-Hudson, New York, 1997.
- , *Negosiasi dan Mediasi (Sebuah Pedoman dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi)* ELIPS PROJECT, Jakarta, 1993.
- Hadikusumo, Hilman, *Hukum Perjanjian Adat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- Harahap, Yahya, *Bhumibhakti*, Nomor 10/1996.
- Hardjosoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, 2000.
- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaan (Jilid I Hukum Tanah Nasional)*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 1997.
- Hartono, CFG, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Huala, Adolf dan A Chandrawulan, *Masalah-masalah Hukum dalam Perdagangan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.



- Ihromi, T.O, *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993.
- Islamy, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Keraf, Gorys, *Eksposisi dan Diskripsi*, Nusa Indah, Flores, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Komposisi, Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Flores, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Fiksi dan Gaya Bahasa, Sari Retorika*, Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Eksposisi, Komposisi*, Gramedia Widiaswara Indonesia, Jakarta, 1995.
- Komen, A, (ed), *Nederlands Rechts in kort Bestek*, Kluwer, Deventer, 1982.
- Lev, Daniel, S, *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia*, dalam Claire Holt (ed), *Culture and Politics in Indonesia*, Council University Press, 1972.
- Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- Mertokusumo, Sudikno, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- , *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994.
- Moore, C.W, *The Mediation Process: Practicle Strategis for Resolving Conflict*, Jossey Bass Inc. Publisher, San Francisco, California, 1986.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rakasarsin, Yogyakarta, 1996.
- Murdick, Robert G and Joe E Roses, *Information System for Modern Management*, Prentice Hall of India, New Delhi, Edition II, 1982.
- Nasution, S. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.

- , dan M. Thomas, *Buku Penuntun Pembuat Tesis, Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Nawawi, H. Hadari dan Mimi M, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta:, 1994.
- Rajagukguk, Erman. 2000. *Budaya Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perdata di Luar Pengadilan*. Yogyakarta: Jurnal Magister Hukum Vol. 2 dan 4 Oktober 2000.
- Parlindungan, AP, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku I, II dan III*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Azas-azasa Hukum Perjanjian*, Mandar maju, Bandung, 2000.
- Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Renungan tentang Filsafat hukum*, Lembaga Penelitian Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 1978.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, *Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Humaniora dalam Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, Materi Pelatihan Metodologi Ilmu sosial, Bagian Humas Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1999.
- Purwosutjipto, HMN, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 8*, Djambatan, jakarta, 1992.
- Rahardjo, Murwati B dan Sukardi Rinakit, *Pemberdayaan Masyarakat Petani*, (ed) Onny S Priyono dan AM.W Pranarka, *Pemberdayaan Konsep. Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979.
- , *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979.
- , *Budaya Hukum dalam Permasalahan di Indonesia*, Makalah Ceramah pada Seminar Hukum Nasional ke IV, BPHN, Jakarta, 1979.

- Rajagukguk, Erman, ***Budaya Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perdata di Luar Pengadilan***, Majalah Hukum, 2000.
- Rasyidi, Lili dan IB Wyasa Putra, ***Hukum sebagai Suatu Sistem***, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1990.
- Retno Wibowo, Basuki, ***Studi Perbandingan Beberapa Model Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis***, Pro Justisia, Nomor 4, Oktober 1996.
- Ritzer, George, ***Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda***, (Penyadur: Alimandan), Rajawali Pers, 1992.
- Ruwastuti, Maria S, ***Hak-hak Masyarakat Adat dalam Politik Hukum Agraria***, Dalam Dianto Bachriadi (ed) ***Reformasi Agrari***, FEUI, Jakarta, 1997.
- Scholten dalam Kraan, K.J, ***Syllabus Rechtsystem***, Universiteit, Amsterdam, 1981.
- Shidarta, Bernard Arief, ***Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum***, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Shrode, William A, and D Vich, Jr, ***Organization and Management Basic System Concept***, Irvin Book Co, Malaysia, 1974.
- Silviana, Ana, ***Kebijakan Pertanahan dalam Tiga Kurun Wakt***, dalam Majalah Masalah Masalah Hukum, Vol XXIX No. 47/ Oktober – Desember 2000.
- Soedjendro, Kartini. ***Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik***. Yogyakarta, Kanisius, 2001.
- Soekanto, ***Meninjau Hukum Adat Indonesia***, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Soekanto, Soerjono, ***Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian***. Jakarta, Rajawali, 1985.
- \_\_\_\_\_, ***Pengantar Penelitian Hukum***. Jakarta: UI Press. Rajawali, 1984.
- \_\_\_\_\_, ***Identifikasi Hukum Positif Tidak Tertulis melalui Penelitian Hukum Normatif dan Empiris***, IND-HIL-CO, Jakarta:, 1988.
- \_\_\_\_\_, ***Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris***, IND-HIL CO, Jakarta:, 1990.

- \_\_\_\_\_ dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Masalah-masalah Sosiologi*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat (Edisi II)*, Alumni, Bandung, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Studi Hukum dan Masyarakat, (Edisi II)*, Alumni, Bandung, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1985.
- , *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988..
- \_\_\_\_\_, *Studi Hukum dan Kemiskinan, Tugu Muda*, Semarang, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Studi Hukum Masyarakat dan Teknologi*, Agung Press, Semarang, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, Agung Press, Semarang, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Perkembangan Sosial Ilmu Pengetahuan dan Teknologi di dalam Masyarakat*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 6 Desember 1990.
- \_\_\_\_\_, *Hubungan antara Kesadaran Hukum dengan Tingkat Pendidikan (Penelitian mengenai Korelasi antara Kesadaran Membayar Pajak dengan Tingkat Pendidikan di Desa Podorejo Kecamatan Tugu Kotamadya Semarang*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 6 Th. 1993 halaman 35 – 44.
- \_\_\_\_\_, *Politik Kekuasaan dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)* Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.

- \_\_\_\_\_, *Fungsi Hukum dalam Melakukan Rekayasa Pengaturan di Bidang Pertanahan (Studi Kasus Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Waduk Kedung Ombo)*, dalam Majalah Masalah-masalah Hukum No. 5 Th. 1993, halaman 36 – 44.
- Soepomo, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1977.
- \_\_\_\_\_, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Soeroso, R, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- Soeryabrata, Sumadi, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Srisanti, Endang, *Tinjauan Buku” Dua Abad Penguasaan Tanah*, (ed) Sediono, MP Tjondronegoro, Gramedia, Jakarta, 1984 dalam Majalah Masalah-masalah Hukum Nomor 2 Tahun XVI 1986.
- \_\_\_\_\_, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan Sistem Relokasi*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, Edisi VI/Juli – September 1999, halaman 77-81.
- Sudiyat, Iman, *Asas-asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Sugianto, Thoyib, *Pengantar hukum Agraria I*, Malang, FH Unibraw, 1987.
- Suhendar, Endang, *Kondisi dan Permasalahan di sektor Pertanian*, Dalam Dianto Bachriadi (ed) *Reformasi Agraria*, FEUI, Jakarta, 1997.
- Sukarna, *Social Control (Kontrol Sosial)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- Sutopo, HB, *Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar-dasar Teoretis dan Praktis*, Pusat Penelitian UNS, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1990.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta, Kanisius, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius, 1982.
- Turkel, Gerald, *Law and Society (Critical Approach)*, Allyn and Bacon, Boston, 1996.

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.

Wignjosoebroto, Sutandyo, *Kebijakan Negara Hukum untuk Mengakui dan Tak Mengakui Eksistensi Masyarakat Adat Berikut Hak Atas Tanahnya*, Jurnal Masyarakat Hukum Adat, No. 01 Tahun 1998, KPA, 1998.

#### **Peraturan Perundang-undangan**

*Undang-Undang Dasar 1945*, Anugrah Ilmu, Semarang, tanpa tahun.

*Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Tamita Utama, Jakarta, 2000.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang *Kehutanan*.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang *Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi* (Telah diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964).

Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang *Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA*.

Permendagri Nomor 3 Tahun 1999 tentang *Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara*.

Permendagri Nomor 9 Tahun 1999 tentang *Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan..*

Permendagri Nomor 63 Tahun 1999 tentang *Petunjuk Pelaksanaan dan Pengaturan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan desa dan Kelurahan*.

## **Buku pedoman/Kamus**

Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial dengan Orientasi pada Penelitian Bidang Hukum*, Semarang, 1999.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999.

*Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang (tanpa tahun) serta Ubahannya tertanggal 28 Januari 1998.

Hoeve, W. Van, *Kamus Belanda – Indonesia*, P.T. Ikhtiar Baru – Van Hoeve, Jakarta, 1992.

John, M Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Cornel University Press Ithaca and London, Gramedia, Jakarta, 1984.

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, *Pedoman Penulisan Usulan Tesis*, Semarang, 2001.

\_\_\_\_\_, *Pedoman Penulisan Tesis*, Semarang, 2001.

Sударsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.

## **Surat kabar/Media Massa**

*Jawa Pos, Radang Malang*, 12 Pebruari 2000.

*Kompas*, 6 Desember 2000.

*Kompas*, 17 september 1998.

*Malang Pos*, 4 Juli 2001.

Maria SW Sumardjono, *Reformasi Kebijakan di Bidang Pertanahan*, Kompas, 2 September 1998.

Parlindungan, A.P, *Sertifikat Hak atas Tanah dan Kepastian Hukum*, dalam Kompas, 17 September 1998.